

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO SAN TIAGO DANTAS

(UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

Priscila Villela

**AS DIMENSÕES INTERNACIONAIS DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE
COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS NA DÉCADA DE 1990**

São Paulo , 2015

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SAN TIAGO DANTAS

(UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

Priscila Villela

**AS DIMENSÕES INTERNACIONAIS DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE
COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS NA DÉCADA DE 1990**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP , UNICAMP , PUC-SP), área de concentração em Paz, Defesa e Segurança Internacional, para a obtenção do título de mestre em Relações Internacionais. Orientador: Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira.

São Paulo, 2015

Villela, Priscila.

V735 As dimensões internacionais das políticas brasileiras de combate ao tráfico de drogas na década de 1990 / Priscila Villela. – São Paulo, 2015.
159 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)– UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2015.

Orientador: Paulo José dos Reis Pereira.

1. Brasil – Tráfico de drogas. 2. Brasil – Relações exteriores – Séc. XX. 3. Drogas – Legislação. 4. Narcóticos e crime. 5. Segurança internacional. I. Autor. II. Título.

CDD 363.450981

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SAN TIAGO DANTAS

(UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

Priscila Villela

**AS DIMENSÕES INTERNACIONAIS DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE
COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS NA DÉCADA DE 1990**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP , UNICAMP , PUC-SP), área de concentração em Paz, Defesa e Segurança Internacional, para a obtenção do título de mestre em Relações Internacionais. Orientador: Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Paulo José dos Reis Pereira (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Assinatura: _____

Prof. Reginaldo Mattar Nasser (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Assinatura: _____

Prof. Rafael Antonio Duarte Villa (Universidade de São Paulo)

Assinatura: _____

São Paulo, 2015

Dedico este trabalho a meus
pais, Luiz e Iris, e a meu noivo,
Alexandre, pelo apoio e carinho.

AGRADECIMENTOS

Um agradecimento especial a meu orientador, Prof. Paulo Pereira, que desde a graduação vem me guiando pelo mundo acadêmico. Sua confiança, provocações e incentivos foram essenciais para que eu chegasse até aqui.

Aos magníficos professores do San Tiago Dantas sou muito grata por estarem sempre dispostos a dividir um pouco de sua sabedoria. Um obrigada especial aos professores Reginaldo Nasser e Samuel Soares pelas conversas e conselhos.

Agradeço à CAPES por financiar minha pesquisa ao longo destes dois anos. Sem este auxílio, dificilmente eu conseguiria me dedicar integralmente à pesquisa.

A meus colegas do San Tiago Dantas agradeço pelos debates, conversas, leituras e pelos dramas compartilhados. Muito sucesso a todos nós!

Agradeço aos professores da banca, Reginaldo Nasser, Monica Hirst e Rafael Villa pelas críticas construtivas.

Agradeço aos meus colegas do Gusmão, com quem tive a oportunidade de debater sobre tantos temas presentes nesta pesquisa.

Minha prima Camilla, a quem eu gostaria de agradecer pelas tantas lidas, relidas e revisões. Compartilho contigo os méritos deste trabalho.

Às pessoas que eu mais amo, minha família, um imenso obrigada. Aos meus pais, Luiz e Iris, agradeço pelo amor e apoio incondicionais. Ao meu noivo, Alexandre, por seu carinho encorajador.

RESUMO

O tráfico de drogas é um tema novo na disciplina das Relações Internacionais e vem ganhando destaque na agenda de segurança internacional desde a década de 1990. O fim da Guerra Fria e as decorrentes transformações políticas, econômicas e tecnológicas influenciaram no crescimento da criminalidade organizada transnacional, assim como na mudança de percepção que se tinha sobre ela. Neste cenário, o tema das drogas passou a ser tratado politicamente como uma ameaça ao sistema internacional, aos estados nacionais e aos indivíduos. A noção de “guerra às drogas” foi incorporada pelo regime de proibição global das drogas das Nações Unidas e das demais organizações multilaterais. Ela também pautou a presença norte-americana sobre a América Latina a partir deste período. A postura do Brasil com relação ao tema das drogas mudou significativamente nos anos 1990, quando uma série de aparatos legislativos e institucionais foram estabelecidos com o objetivo de combater o tráfico de drogas, a partir da identificação das ameaças associadas a este crime. A inserção internacional do Brasil neste período foi marcada pelo reconhecimento de questões de segurança que vinham sendo definidas internacionalmente por meio do regime de proibição global das drogas consolidado pelos organismos multilaterais, assim como pela “guerra às drogas” empreendida pelos Estados Unidos sobre a América Latina. O objetivo deste trabalho é analisar se e como o Brasil incorporou as ideias e políticas estabelecidas internacionalmente ao longo da década de 1990, identificando atores estatais e suas decisões, assim como avaliando o alinhamento das concepções e práticas políticas adotadas domesticamente às diretrizes internacionais com base no modelo institucional e legislativo adotado neste período.

Palavras Chave: Brasil. Combate às Drogas. Segurança Internacional. Tráfico de Drogas.

ABSTRACT

Drug trafficking is a new subject in the discipline of International Relations and it has gained substantial highlight in the international security agenda since the 1990s. The end of the Cold War and the resulting political, economic and technological changes influenced on the growth of transnational organized crime and on the change of perception upon it. In this scenario, the issue of drugs is treated politically as a threat to the international system, national states and individuals. The notion of "war on drugs" was not only incorporated in the global prohibition regime on drugs, but has also guided the US presence on Latin America during the 1990s. The Brazilian attitude toward the drug problem has changed significantly in the 1990s, when a series of legislative and institutional apparatuses were developed in order to combat drug trafficking, based on the identification of threats associated with that crime. The Brazilian international insertion strategy during the 1990s was followed by the recognition of the security issues internationally defined by the global prohibition regime of on drugs, consolidated by multilateral organizations, as well as the "drug war" waged by the United States on America Latina. This research objective is to identify whether and how Brazil has incorporated the internationally established ideas and policies on drugs throughout the 1990s, identifying political actors and their decisions, as well as evaluating the alignment of concepts and political practices domestically adopted in relations to the international guidelines, based on the institutional and legislative model adopted during the 1990s.

Key Words: Brazil. Drug Enforcement. International Security. Drug Trafficking.

LISTA DE SIGLAS

CDO	Centro de dados Operacionais
CIA	Central Intelligence Agency
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CONAD	Conselho Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
COT	Crime Organizado Transnacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
DEA	Drug Enforcement Administration
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPMFAF	Divisão da Polícia Marítima, Aérea e de Fronteira
DRE	Delegacia de Repressão a Entorpecentes da Polícia Federal
ELN	Exército de Libertação Nacional
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FATF	Financial Action Task Force
FBI	Federal Bureau of Investigation
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNAD	Fundo Nacional Antidrogas
FUNCAB	Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso
MERCOSUL	Mercado Comum Sul-Americano
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
MDE	Memorando de Entendimento
MLAT	Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal
PANAD	Política Nacional de Ação Antidrogas
PDN	Política de Defesa Nacional
PM	Polícia Militar
PNAD	Política Nacional Antidrogas
SEJUSP	Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas

SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SIVAM	Sistema de Vigilância Amazônica
SOIP	Sistema de Operações de Inteligência Policial
SOUTHCOM	Comando do Sul dos Estados Unidos
UNGASS	Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas
UNODC	Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – A ocorrência do tema “tráfico de drogas” nos arquivos do Jornal O Estado de S. Paulo	81
Ilustração 2 – Organograma do Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD) 1998-2000	98
Ilustração 3 – Comando dos órgãos do SENAD (1998-2002)	101
Ilustração 4 – Organograma Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD) 2000-2006	103
Ilustração 5 – Influência Internacional das políticas de combate às drogas sobre o Brasil ...	130
Ilustração 6 – Mapa sobre fluxo de cocaína na América Latina.....	157
Ilustração 7 – Produção de cocaína na América Latina de 1985-1988	158
Ilustração 8 – Área total (hectares) da produção global da folha de coca (1990-2000).....	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Acordos Multilaterais em matéria de droga	27
Tabela 2 – Acordos entre o Brasil e os países do hemisfério em matéria de drogas.....	39
Tabela 3 – Dados de repressão ao tráfico no Brasil (1989-1998)	70
Tabela 4 – Acordos em matéria de drogas com outros países	154
Tabela 5 – Legislação e Políticas Nacionais de Combate às Drogas	155

SUMÁRIO

1	Introdução	13
2	A inserção do tema das drogas na agenda das relações internacionais	25
2.1	Os arranjos multilaterais de proibição de combate às drogas.....	26
2.2	A guerra às drogas dos Estados Unidos na América Latina	42
3	O inserção Brasil no contexto do tráfico internacional de drogas	54
3.1	A inserção internacional do Brasil na década de 1990	55
3.2	A dimensão internacional do tráfico de drogas no Brasil	61
3.3	O tema das drogas na agenda de segurança do Brasil	75
4	Políticas de combate às drogas no Brasil na década de 1990	88
4.1	Política de drogas no Brasil.....	89
4.2	Repressão às drogas no Brasil.....	107
4.3	Os Estados Unidos na repressão às drogas no Brasil	118
5	Conclusão	127
	Referências	134
	Anexos	154

1. Introdução

Esta pesquisa se propõe a avaliar as dimensões internacionais das políticas de combate ao tráfico de drogas¹ no Brasil durante a década de 1990. Isso significa partir das hipóteses de que os anos 1990 foram marcados pelo recrudescimento do combate às drogas no Brasil e que a concepção das políticas adotadas pelo país naquele período tinham origens internacionais. O que permitiu que o Brasil, neste dado período, incorporasse concepções e definições consolidadas internacionalmente sobre o tema das drogas foi, segundo esta pesquisa, (1) o crescimento do tráfico de drogas na América Latina; (2) a presença norte-americana no combate às drogas na América Latina; (3) a pressão das Nações Unidas para que o Brasil adequasse sua legislação às convenções internacionais; e, por parte do Brasil, (4) o novo modelo de inserção internacional do país na década de 1990.

As drogas são necessariamente um tema internacional. Não apenas porque seu fluxo comercial atravessa fronteiras nacionais, mas também porque se tornou um tema de crescente relevância na agenda das relações internacionais desde o início do século passado. Isso significa que é impossível avaliar as decisões brasileiras com relação ao tema das drogas sem levar em consideração a forma como o tema é tratado nos fóruns multilaterais ou as pressões externas sobre o país que decorreram disso. Pesquisas em torno do tema das drogas vêm se destacando na disciplina das Relações Internacionais desde o final da década de 1980, e no Brasil apenas ao final da década de 1990. A literatura especializada no tema no Brasil ainda é relativamente escassa, o que resulta em grandes dificuldades e ao mesmo tempo oportunidades à presente pesquisa.

Argemiro Procópio Filho e Alcides Costa e Vaz (1997) foram um dos precursores no estudo do tráfico de drogas nas relações internacionais do Brasil. Os autores reconhecem que o tema do tráfico de drogas era relativamente novo na agenda da política nacional, assim como objeto de estudo nas universidades brasileiras nos anos 1990 (PROCÓPIO FILHO et al., 1997, p. 75). A atenção destacada que o tema ganhava ao longo deste período está associada a três fatores básicos segundo os autores: (1) a relevância que o tema havia ganhado na agenda internacional e regional que forçaram os diferentes segmentos da população a se posicionarem; (2) a vinculação do crescimento do tráfico de drogas a problemas sociais tais

¹A escolha pelo termo “tráfico de drogas” decorreu da avaliação de sua relativa neutralidade. O termo narcotráfico, por exemplo, foi cunhado em 1981 por Ronald Reagan dentro de um contexto específico da guerra

quais o enfraquecimento do Estado, o aumento do desemprego e do subemprego, corrupção política e violência; e (3) a incorporação de camadas populares ao mundo do consumo de drogas anteriormente reservado principalmente a pessoas das classes média e alta (PROCÓPIO FILHO et al., 1997, p. 76). Segundo os autores, até os anos 1990 praticamente inexistia uma política governamental articulada encarando o tema em suas diferentes dimensões. Argemiro Procópio (1999), em continuidade à reflexão iniciada anteriormente, se debruçou sobre o Brasil no contexto do tráfico internacional de drogas internacional, identificando espaços, formas, dinâmicas do crime, mas também debatendo as políticas que vinham sendo implementadas nos âmbitos internacional e doméstico. Para o autor, grande parte dos compromissos internacionais que o Brasil havia assumido não saíram do papel, o que pode ser interpretado mais como uma mera resposta da diplomacia brasileira às pressões internacionais que com um interesse real de combater o tráfico de drogas (PROCÓPIO, 1999, p. 87). Em se tratar de um estudo pioneiro, muitas das discussões careceram de uma análise mais aprofundada, mas por outro lado abriram uma agenda de pesquisa enorme a ser explorada em futuras pesquisas.

Em um trabalho mais recente, Procópio (2000, p.105) desenvolveu a ideia de que o tráfico de drogas iniciou um processo de integração na região amazônica paralelamente às relações econômicas e sociais promovida pelos próprios Estados. Ou seja, o crime organizado detém a capacidade de promover a integração regional independentemente da vontade dos Estados. Isso significa que o tráfico de drogas configura-se como um fenômeno supranacional, que ignora o princípio da soberania, limites e marcos divisórios formais. Como consequência desta avaliação, o autor afirma que o Brasil se viu obrigado a sintonizar sua política externa a interesses conjuntos com os Estados Unidos, sem contudo explorar o que isso significou em termos de ações políticas para o Brasil (PROCÓPIO, 2000, p. 111). Por outro lado, se a globalização contribuiu para a atividade do tráfico transfronteiriço, ela também pôde gerar um potencial de cooperação entre os países para combatê-lo (PROCÓPIO, 2000, p. 92).

De forma mais aprofundada e detalhada, Luiza Lopes da Silva (2013), a partir da visão de uma diplomata de carreira, desenvolveu um extenso trabalho sobre a perspectiva brasileira com relação ao tema das drogas nas relações internacionais. Embora a autora retorne ao início do século para compreender a inserção do tema nas relações internacionais, ela reconhece que o Brasil se tornou muito tardiamente um ator relevante nos debates e negociações sobre

drogas (SILVA, 2013, p. 154). Segundo a autora, foi a partir dos anos 1990 que o Brasil passou a ter uma participação mais expressiva nos regimes internacionais sobre o tema das drogas. O resgate histórico e documental que a autora realizou sobre a atuação do Brasil, sobretudo na Organização dos Estados Americanos (OEA), em termos de cooperação no combate às drogas foi essencial ao desenvolvimento deste presente trabalho. A bibliografia sobre o papel do CICAD no regime de proibição das drogas é muito escassa e Silva (2013) é a única a trabalhar-la sob a perspectiva do Brasil, razão pela qual os dados por ela desenvolvidos foram extensamente aproveitados nesta pesquisa.

Mônica Herz (2006) debateu a postura do Brasil especificamente com relação à crise colombiana e à presença norte-americana no combate ao tráfico de drogas na região andina. Embora o Brasil tenha evitado assumir um papel proeminente no que a autora considera a mais importante crise de segurança da região, há uma série de condições favoráveis à maior cooperação do Brasil com seus vizinhos nesta matéria (HERZ, 2006, p. 197). Segundo a autora, embora o Brasil esteja de acordo com os Estados Unidos no que se refere à definição do tráfico de drogas como uma ameaça à segurança nacional e regional, e de fato cooperem nessa matéria, a tradição soberanista da diplomacia e das Forças Armadas brasileiras olham com desconfiança a intervenção militar norte-americana na Colômbia e, portanto, discordam na forma como devem combatê-lo (HERZ, 2006, p. 216). Com relação a isso, Herz identifica o novo destaque que a região amazônica vem ganhando desde o final da década de 1980 na agenda de segurança nacional do Brasil, de alguma forma motivado pela temática do combate ao tráfico de drogas (HERZ, 2006, p. 215). O Projeto Calha Norte, o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e a Lei do Abate (Lei 9.614/98) foram expressões disso.

Estas iniciativas foram apontadas por Thiago Rodrigues (2012) como expressão da militarização do combate às drogas na América Latina promovida pelos Estados Unidos. Segundo o autor, o vínculo entre tráfico de drogas e pobreza no Brasil justificou programas de segurança pública repressivos sobretudo a partir do governo Fernando Henrique Cardoso; um processo que teve continuidade nos governos posteriores (RODRIGUES, 2012, p. 28-34). É destacável neste processo a ampliação das atribuições das Forças Armadas com relação ao combate ao tráfico de drogas nos espaços urbanos e fronteiriços (RODRIGUES, 2012, p. 32). Rodrigues (2012) centra-se no papel dos Estados Unidos na militarização do combate às drogas na América Latina sem, contudo, desenvolver profundamente as decorrentes repercussões no Brasil.

Com relação ao tema do tráfico nas fronteiras amazônicas, Lia Osório Machado (2007) estudou a expressão que o combate ao tráfico de drogas no Brasil ganhou nesta região em específico. A autora vê no adensamento das políticas de combate às drogas no Brasil ao final de 1990 o resultado da prioridade que o tema ganhou na agenda de segurança internacional, levando em consideração as mudanças da ordem internacional e do papel Estados Unidos na América Latina sobre a redefinição das estratégias, em termos de segurança nacional do Brasil, como exposta na Política de Defesa Nacional (PDN) publicada em 1996.

Outros tantos autores desenvolveram suas pesquisas à margem deste tema. No campo das relações exteriores, Moniz Bandeira (2010) desenvolveu um trabalho histórico minucioso sobre as relações entre Brasil e Estados Unidos a partir da década de 1990, trazendo a questão das drogas como uma pauta destacada. Rafael Duarte Villa (2010) estuda o tráfico de drogas como um tema central da segurança na América Latina, onde a presença hegemônica norte-americana é especialmente marcante. Ao analisar o processo de securitização das drogas na região, Villa (2010) avalia que o Brasil rejeitou definir o tema das drogas como um assunto da segurança nacional do país e, em decorrência disso, foi claramente contra as intervenções norte-americanas justificadas pela “guerra às drogas” na América Latina.

Santos (2004), Eliézer Rizzo de Oliveira (2008) e João Roberto Martins Filho (2003; 2006), este último também em parceria com Daniel Zicker (2000) debateram o emprego das Forças Armadas no período pós redemocratização e não puderam deixar de debater a inserção do tema das drogas na agenda da segurança nacional e o emprego dos militares em operações policiais de combate às drogas. Gustavo R. P. Feitosa e José Augusto O. Pinheiro (2012) destacaram especificamente a aprovação da Lei do Abate como um exemplo desse processo, enfatizando o papel que a guerra às drogas norte-americana teve sobre a implementação desta norma no país. Nilo Batista (1997), Luciana Boiteux (2011) e Salo de Carvalho (2013) abordaram o histórico da legislação brasileira sobre drogas, chamando atenção para seu recrudescimento na década de 1990 e para a influência do regime proibição global das drogas e principalmente da visão norte-americana sobre a legislação brasileira, reflexão extremamente importante à presente pesquisa.

A partir dos avanços já alcançados pela literatura, esta pesquisa se propôs a realizar uma investigação documental com o fim de identificar laços entre as políticas de combate às drogas no país e as diretrizes estabelecidas internacionalmente pelos organismos multilaterais, com destaque às Nações Unidas e à OEA, e pelos Estados Unidos. As fontes documentais

foram variadas, como a legislação nacional e programas governamentais (acessíveis pela página do Planalto), os acordos internacionais (acessíveis pelo Sistema de Atos Internacionais do MRE), relatórios nacionais e internacionais (publicados pela JIFE, UNODC, SENAD e pelo Departamento de Estado norte-americano), assim como pronunciamentos oficiais e entrevistas veiculadas na mídia. Ao longo da pesquisa, também foram utilizados materiais jornalísticos da época, sobretudo publicados pelo Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo, como um mecanismo para acessar dados oficiais publicados no período estudado; identificar eventos marcantes que tenham sido debatidos pela mídia; explorar os debates que se passavam na sociedade naquele período; e interpretar a narrativa dominante que se consolidava sobre o tema das drogas nos meios de comunicação de amplo alcance nacional e, portanto, importantes formadores de opinião.

As Drogas nas Relações Internacionais

A literatura é unânime em reconhecer o tráfico de drogas como um fenômeno essencialmente transnacional (PROCÓPIO FILHO et al., 1997, p. 99; HERZ, 2006, p. 205; RODRIGUES, 2012, p. 33; SILVA, 2013, p.47). Apenas uma parte muito pequena das drogas é produzida, processada, comercializada e consumida em um único país, o que significa que o tráfico de drogas constitui-se em uma rede transnacional, ignorando e até tirando proveito das fronteiras nacionais. A intensificação do processo de globalização a partir da década de 1990, caracterizado pela maior interdependência entre as nações e pela abertura das fronteiras nacionais teriam facilitado tanto a emergência de um mercado global único, seja de bens lícitos como de bens ilícitos, e quanto a capacidade de grupos criminosos de atuarem internacionalmente (NAÍM, 2005, p. 22; WILLIAMS, 1994, p. 316). O ponto de vista de uma ampla literatura sobre o tema é o de que o crime organizado transnacional se tornou uma ameaça ao desenvolvimento da democracia e das economias legítimas, fragilizando as estruturas do próprio Estado nacional (SHELLEY, 1995, p. 2-3).

Cientes da natureza transnacional dos crimes associados às drogas, assim como da incapacidade individual de regulá-los domesticamente, portanto, alguns Estados encaminharam o tema à jurisdição internacional e promoveram a construção de um regime de proibição global das drogas, que investiu na homogeneização das legislações nacionais e na expansão do poder das agências internacionais com o fim de combater as drogas cooperativamente (ANDREAS et al., 2006, p. 3-7). Existem convenções internacionais que

tratam do tema das drogas desde o início do século passado. No entanto, o regime de proibição global das drogas foi consolidado e universalizado sob o sistema das Nações Unidas e é ainda hoje pautado por três tratados: a Convenção Única sobre Drogas de 1961, a Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena) de 1988.

As primeiras convenções sobre drogas, inclusive a Convenção Única de 1961, centrava-se na proteção à saúde pública e no dano causado pelas drogas ao indivíduo. A Convenção de Viena de 1988, por outro lado, deu ênfase ao tráfico das drogas e sua relação com o crime organizado transnacional, definindo-o como uma ameaça à segurança internacional (DEL OLMO, 1991, p. 104). Pela primeira vez as Nações Unidas relacionaram as drogas às organizações criminosas transnacional e, a partir da década de 1990, quase todos os documentos da ONU passaram a se referir ao tráfico de drogas como um problema da segurança internacional em razão de seu vínculo com o crime organizado transnacional.

A evolução do regime de proibição global das Nações Unidas foi ao mesmo tempo acompanhada e influenciada pela agenda de segurança nacional dos Estados Unidos, que passou a incorporar o tema das drogas como um componente chave da política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina. A crescente importância do tema na agenda regional da América Latina e bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos foram decorrentes deste processo.

Como estratégia norte-americana de levar ao plano multilateral sua política de combate às drogas no hemisfério americano, foi criada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1986, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), com o objetivo de reafirmar os termos acordados pelo regime de proibição global das Nações Unidas e funcionar como órgão consultivo e de assessoramento da OEA sobre o tema das drogas, promovendo a cooperação hemisférica e propondo diretrizes de ação comum antidrogas entre os Estados membros (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1986b).

Segundo Andreas et al. (2006, p. 173) os Estados Unidos usaram as organizações internacionais para criar, universalizar e supervisionar o modelo proibicionista norte-americano, assim como para promover seus interesses. Desde quanto Richard Nixon (1969-

1974) anunciou as drogas como “inimigo público número um”, a presença norte-americana na repressão às drogas no mundo se expandiu progressivamente. A partir do governo Ronald Reagan (1981-1989), a “guerra às drogas” norte-americana se voltaria especificamente ao tráfico da cocaína na América Latina.

Para Villa (2009, p.42) e Pereira (2011, p. 191), embora a noção de guerra às drogas tivesse sido incorporada aos discursos governamentais dos Estados Unidos já há décadas, foi a partir dos anos 1990 que os mecanismos criados com o fim de combater o tráfico de drogas passaram a resultar em práticas militarizadas dentro e fora dos Estados Unidos. Esta nova frente de intervenção norte americana foi inaugurada pela invasão de fuzileiros navais norte-americanos ao Panamá em 1989, com o fim de capturar o então presidente Manuel Noriega, acusado de participar no tráfico de cocaína da Colômbia aos Estados Unidos. Noriega foi julgado na Florida e condenado a 40 anos de prisão federal nos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS, 1990a, p. 7). Para Villa (2010, p. 23), a partir de então o tráfico de drogas passaria a ser usado como justificativa às intervenções norte-americanas na região.

Segundo Andreas et al. (1995, p. 75-76), a partir da década de 1990 os Estados Unidos voltaram-se à América Latina com basicamente duas frentes: a expansão do modelo de liberalização econômica e o investimento na guerra às drogas, que se tornou certamente o tema mais importante da política de segurança dos Estados Unidos para a região. A mudança no tom das políticas contra as drogas ao final da Guerra Fria foi evidente como resultado da redefinição das prioridades no campo da segurança internacional no contexto da nova ordem internacional que se consolidava com a derrocada da União Soviética.

A literatura parte da premissa comum de que o fim da Guerra Fria teve um papel importante na redefinição da agenda de segurança dos Estados Unidos e no enquadramento do tráfico de drogas como uma ameaça a ser combatida dentro e fora do país, o que resultou na presença militar marcante dos Estados Unidos na América Latina justificada pelo que eles denominaram de “guerra às drogas” (ANDREAS et al., 2006, p. 157; HERZ, 2006, p. 209; RODRIGUES, 2012, p.20; VILLA, 2010, p. 24). Este novo ambiente internacional esteve marcado por uma redução relativa da importância de conflitos interestatais. A América Latina, por exemplo, é considerada a região mais pacífica do mundo em termos de conflitos interestatais, ao mesmo tempo em que é marcada por ameaças preponderantemente não estatais, como instabilidades políticas, corrupção, desastres naturais, crime transnacional e a produção e tráfico de drogas (VILLA, 2010, p. 24). Estas questões têm sido chamadas pela

literatura como “novas ameaças”, não no sentido de que sejam objetivamente novas, mas que passaram a serem vistas sob o prisma da segurança internacional por sua natureza transnacionalizada (PEREIRA, 2011, p. 28). Problemas até então caracterizados como domésticos e que antes eram diluídos pelo debate em torno das disputas entre a União Soviética e os Estados Unidos foram internacionalizados e incluídos na agenda de segurança internacional (VILLA, 2010, p. 24).

O tráfico de drogas não era, portanto, um fenômeno novo, mas a partir dos anos 1990 passou a ser apresentado como uma ameaça à segurança internacional e não apenas como um problema de ordem criminal (ANDREAS et al., 2006, p. 11). Ao longo deste processo, emergiu uma significativa literatura que colocou sob questionamento as definições de segurança trabalhadas pelas teorias hegemônicas das Relações Internacionais, com o fim de propor um conceito mais amplo que permitisse a consideração de novos atores e de novos temas que até então não poderiam ser compreendidos sob a ótica da segurança, mas que vinham ganhando destaque na agenda política internacional (BUZAN et al., 2012). Os crescentes índices de violência e de consumo nos Estados Unidos e na América Latina, a relação entre o tráfico de drogas com outros tipos de crime, como lavagem de dinheiro e o terrorismo, e transgressão das fronteiras nacionais para o comércio das drogas passaram a ser compreendidos politicamente como ameaça à segurança dos Estados (WILLIAMS, 1994, p. 330).

A Questão das Drogas e o Brasil

Segundo Silva (2013, p. 214), até a década de 1990 a diplomacia brasileira mantinha certo distanciamento com relação aos fóruns internacionais sobre drogas. Tendo em vista o país não se considerar um grande produtor e exportador da região sul-americana, não convinha dar destaque imerecido aos aspectos internacionais das drogas em território nacional (SILVA, 2013, p. 214). A partir da década de 1990, no entanto, o tema das drogas passou a estar presente em todos os discursos de chanceleres e presidentes brasileiros na Assembleia Geral da ONU (CORRÊA, 2007), o que certamente é um indicativo de que o Brasil passava a se interessar pelo tema no espaço multilateral.

Ao início da década de 1990, o Brasil passou a adotar uma nova postura internacional com relação a uma série de temas da agenda internacional, inclusive às drogas (SILVA, 2013, p. 214). Isso porque a virada dos anos 1990 foi marcada por grandes mudanças no modelo de política internacional do Brasil. No cenário internacional, este período foi caracterizado pelo fim da Guerra Fria, e, portanto, pelo desmonte da ordem bipolar e do conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética. Na dimensão regional, pelo fim dos contenciosos com que marcaram historicamente as relações entre Brasil e Argentina e pela maior propensão à segurança multilateralizada na América do Sul, apoiada com entusiasmo pelo Brasil. No plano nacional, pelas transformações decorrentes do processo da redemocratização que se iniciaram em meados da década de 1980 (CERVO, 2008, p. 137).

As grandes mudanças no cenário internacional do final da década de 1990 fizeram com que a política internacional do Brasil identificasse na interdependência e na cooperação os parâmetros para sua inserção internacional (MIYAMOTO, 2000b, p. 126). A agenda política internacional do país foi atualizada, incluindo uma série de novas questões que ganhavam destaque nas relações internacionais, permitindo uma participação mais ativa nos fóruns internacionais, assim como a condução de uma agenda positiva com os Estados Unidos (HIRST et al., 1995, p. 6). Como parte da nova estratégia, o Brasil passou a participar mais ativamente dos regimes internacionais que tocavam em temas sobre os quais o país costumava manter uma postura defensiva, como o meio ambiente, tecnologias sensíveis, patentes, dívida externa, abertura comercial e drogas.

A crescente importância do Brasil na cadeia internacional do tráfico também contribuiu para que as autoridades posicionassem-se sobre o tema nos fóruns internacionais. A partir da década de 1980, o Brasil passou a ser identificado como um centro importante de conexão internacional do tráfico, como um país de trânsito e como produtor de precursores químicos utilizados à produção da pasta básica da cocaína, segundo os relatórios da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes das Nações Unidas (JIFE) (JIFE, 1983, p. 29). Ao longo da década de 1990, o Brasil já era considerado a maior rota internacional de cocaína do mundo (ESTADOS UNIDOS, 1997). Autoridades norte-americanas estimavam que de 10 a 20 toneladas de cocaína transitavam pelo Brasil por meio de postos, rios e aviões (ESTADOS UNIDOS, 1996).

A facilidade com que produtos ilícitos, tais quais as drogas, as armas e o contrabando em geral entram no Brasil por meio das fronteiras passou a ser considerada como a origem

dos altos índices de criminalidade urbana e das regiões de fronteira. A percepção de que um fenômeno transnacional afetava o dia a dia das pessoas, incentivada pelos meios de comunicação que noticiavam com muita frequência homicídios associados ao tráfico, gerou uma pressão popular para que os decisores políticos reagissem e, por outro lado, legitimou as decisões extremas do governo no âmbito internacional e doméstico a respeito do tema.

A partir deste período, a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes lançou publicamente uma série de exigências para que o país adotasse e implementasse políticas adequadas com relação às drogas (JIFE, 1995, p. LIX). Por esta razão, uma missão da JIFE e da UNODC foi enviada em 1995 ao país para dar assistência e pressionar as autoridades no desenvolvimento de uma nova legislação para as drogas (JIFE, 1995, p. LVII). Como se verá ao longo da dissertação, ao longo da década de 1990, sobretudo durante o governo Fernando Henrique Cardoso, as políticas contra as drogas sofreram um substancial recrudescimento em face destas mudanças. Estas medidas tiveram relação direta não apenas com os compromissos que o Brasil assumiu no âmbito das convenções internacionais, mas também com as exigências diretas da JIFE e do governo norte-americano às autoridades brasileiras.

O crescimento da dimensão do tráfico de drogas e a mudança de perspectiva em torno deste problema que aparecem estampadas nos textos de jornais e nos discursos políticos endossados por dados oficiais publicados por organismos internacionais, pelos Estados Unidos e por registros nacionais, ainda que questionáveis e questionados, tiveram repercussões reais sobre a postura do Brasil com relação ao tema das drogas nacional e internacionalmente. O tráfico de drogas se configurou como uma dos mais ricos mercados transnacionais do mundo e o Brasil ganhou especial centralidade nesse processo. Isso contribuiu para que o Brasil incorporasse a noção de segurança atrelada ao tráfico de drogas consolidada internacionalmente. No entanto, o fato de que nenhuma ampla pesquisa nacional sobre o consumo ou produção de drogas no país fora realizada durante este período, demonstra um quase desinteresse por esse dado, (UNODC, 2000, p. 193), configura-se como um importante indício da mudança de postura do Brasil com relação ao tema tendo outras influências que não apenas uma preocupação própria baseada em dados objetivos.

Durante esses anos, os Estados Unidos exerceram uma pressão muito forte sobre os países da América Latina para que empregassem suas Forças Armadas na guerra às drogas na região (HERZ, 2006, p. 203). Apesar da agenda positiva que o Brasil procurou construir com os Estados Unidos durante os anos 1990, tensões permearam esta relação devido às diferentes

estratégias adotadas pelos dois países para combater o tráfico de drogas e à resistência de alguns setores no Brasil em aceitar a presença militar norte-americana em suas fronteiras (HERZ, 2006, p. 208). A diplomacia brasileira reforçou a defesa da soberania territorial do Brasil, o que significava oposição à presença norte-americana em território brasileiro, negando qualquer tipo de subordinação aos Estados Unidos no combate às drogas. Ainda assim, as Forças Armadas passaram a apoiar a Polícia Federal em operações de combate ao tráfico de drogas na Amazônia, nas áreas de inteligência e em apoio logístico (PROCÓPIO, 1998, p. 85) e as agências de inteligência e aplicação da lei norte-americanas atuaram em território nacional com o fim de combater o tráfico de drogas (BANDEIRA, 2008, p. 106)

Esta pesquisa parte de premissas já aceitas pela literatura, a de que os Estados Unidos e as organizações multilaterais tiveram um papel importante no recrudescimento das políticas de combate às drogas no Brasil na década de 1990 (BOITEUX, 2006, p. 152; CARVALHO, 2013, p. 66; RODRIGUES, 2012, p. 20; PROCÓPIO, 2000, p. 111). No entanto, ainda resta uma série de lacunas a serem desenvolvidas em torno de como este processo se deu, destacando a inserção do tema das drogas no discurso de segurança do Brasil, assim como a repercussão das concepções internacionais sobre a legislação e as políticas nacionais de combate às drogas, assim como a participação dos Estados Unidos na repressão ao tráfico no país. Não se pretende encerrar o debate em torno do tema, mas sim reunir elementos anteriormente desenvolvidos somando a eles novos dados e novas perspectivas que contribuam com esta área de estudo.

Para responder a estas questões, além dos capítulos de introdução e conclusão, a dissertação está dividida em outros três capítulos. No capítulo 2, foi desenvolvido o contexto internacional, em termos de concepções, normas e instituições em torno da temática das drogas, no qual o Brasil se inseriu e se inspirou e do qual sofreu pressões sobre a formulação de suas políticas de combate ao tráfico de drogas. No primeiro tópico (2.1), foi explorada a evolução do regime de proibição global das drogas no âmbito das Nações Unidas e das organizações regionais. No segundo tópico (2.2), foi desenvolvido o papel dos Estados Unidos na definição da agenda internacional de combate às drogas, assim sua participação direta no combate às drogas na América Latina. Este capítulo inicia a reflexão em torno da hipótese defendida por esta pesquisa de que o regime de proibição global estabelecido pelas organizações internacionais, sobretudo Nações Unidas, OEA e Estados Unidos tiveram

grande influência sobre as políticas de combate às drogas implementadas no Brasil ao longo da década de 1990.

No capítulo 3, foi analisado como o Brasil avaliou as concepções e diretrizes estabelecidas internacionalmente, com base no modelo de inserção internacional do país naquele período (3.1), que permitiu que o tema das drogas passasse a fazer parte da agenda internacional do Brasil, e com base na posição em que o país ocupava no contexto do tráfico internacional de drogas, segundo avaliação das autoridades nacionais e de agências dos Estados Unidos e das Nações Unidas (3.2). A partir da mudança no modelo de inserção internacional do Brasil na década de 1990 e do papel que o país passou a ocupar na cadeia internacional do tráfico neste período, o terceiro tópico (3.3) discutiu como, quando e se os atores políticos incorporaram as definições de segurança consolidadas internacionalmente nos anos 1990 tendo como referência principal documentos oficiais, discursos oficiais e entrevistas de autoridades. Este capítulo tem uma importância central na argumentação geral desta pesquisa que é demonstrar o porque e como as concepções estabelecidas internacionalmente foram incorporadas pelas autoridades políticas no Brasil.

No capítulo 4, foram trabalhadas as ações políticas desenvolvidas pelos governos ao longo da década de 1990, sobretudo durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em termos de legislação nacional, políticas públicas e programas de governo, decorrentes das dinâmicas debatidas nos capítulos anteriores. No primeiro tópico (4.1), apresentamos a evolução da legislação e das políticas sobre drogas no Brasil, procurando enfatizar o recrudescimento que o combate às drogas sofreu a partir da década de 1990, acompanhando a tendência preconizada internacionalmente. No segundo tópico (4.2), discutiremos as políticas de repressão ao tráfico, sob responsabilidade constitucional da Polícia Federal, mas ao longo da década de 1990 com crescente participação das Forças Armadas. No último tópico (4.3), debateremos o papel que os Estados Unidos tiveram sobre a política de repressão ao tráfico no Brasil, por meio de suas agências de repressão ao crime. Este capítulo conclusivo teve como objetivo expor quais os resultados, em termos de ações políticas, decorrentes na incorporação das definições internacionais em torno do problema das drogas durante a década e 1990.

2. A inserção do tema das drogas na agenda das relações internacionais

O tráfico de drogas não é um tema tradicional das Relações Internacionais, mas desde o final da década de 1980 vem ganhando crescente importância na literatura sobre segurança internacional em razão das concepções que foram incorporadas pelo regime de proibição global das drogas no âmbito das organizações multilaterais e que pautaram a cruzada norte-americana em direção à América Latina no combate ao tráfico de drogas.

Existem convenções internacionais que tratam do tema das drogas desde o início do século passado. No entanto, foi sob o sistema das Nações Unidas que o regime de proibição global das drogas foi consolidado e universalizado. A Convenção Única de 1961, a Convenção sobre Psicotrópicos de 1971 e a Convenção contra o Tráfico de 1988 se constituem como as principais referências deste regime.

A evolução do regime de proibição global das Nações Unidas foi ao mesmo tempo acompanhada e influenciada pela agenda de segurança nacional dos Estados Unidos, que passou a incorporar o tema das drogas como um componente chave da política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina desde o final da década de 1980. Como avaliaremos neste capítulo, a temática das drogas passou a ser progressivamente definida nas convenções internacionais e nos documentos norte-americanos que expõem as estratégias de seu combate como uma ameaça à segurança internacional. A crescente importância do tema na agenda regional da América Latina e bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos foi decorrente deste processo.

Assim, o objetivo deste capítulo é contextualizar o ambiente internacional, em termos de concepções, normas e instituições em torno da temática das drogas, no qual o Brasil se inseriu, usou como modelo e do qual sofreu pressões para a formulação de suas políticas de combate ao tráfico de drogas. No primeiro tópico (2.1), será apresentada a evolução do regime de proibição global das drogas, trazendo ao debate as concepções e definições que foram internacionalmente acordadas em torno deste tema. No segundo tópico (2.2), será debatido o papel dos Estados Unidos na definição da agenda internacional sobre drogas, assim como sua participação direta no combate às drogas na América Latina.

2.1. Os arranjos multilaterais de proibição de combate às drogas

Substâncias como a cocaína, ópio e *cannabis* eram livremente consumidas para fins medicinais, cerimoniais e recreativos até o início do século XX (ESCOHOTADO, 2005, p. 51). A proibição do consumo das drogas significou rotulá-las como juridicamente ilícitas, medida implementada e justificada ao longo da história com base em argumentos médicos, comerciais e morais (BOITEUX, 2006, p. 46). O primeiro acordo internacional que instaurou a proibição de substâncias como cocaína, morfina, ópio e maconha foi a Convenção Internacional do Ópio de 1912 como resultado de uma campanha promovida pela China contra o comércio internacional do ópio e de uma proposta norte-americana, promovida por Theodore Roosevelt, de organizar uma conferência internacional para tratar do tema, a Conferência de Shanghai de 1909, na qual foi proposta a limitação da produção e do comércio destas substâncias (MCALLISTER, 2000, p. 28).

As convenções internacionais de proibição às drogas tinham como objetivo promover a cooperação entre os Estados e a padronização de suas legislações e de medidas de aplicação da lei para a proibição da produção, comércio e consumo ilegais das drogas, construindo o que Andreas et al. (2006, p.19) definiu como um regime de proibição global. Segundo definição de Krasner (1982, p. 185, tradução nossa), os regimes internacionais são “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada esfera”. As atividades transnacionais, como é o caso do tráfico de drogas, se tornam objetos de regimes de proibição global como resultado da inadequação de medidas domésticas e unilaterais em contê-las, por tratarem-se de crimes que burlam e perpassam fronteiras e jurisdições nacionais (ANDREAS et al., 2006, p. 18).

Segundo Andreas et al. (2006, p.17), o esforço à construção de um regime de proibição global das drogas deve ser compreendido como o resultado da confluência de percepções, interesses e noções morais entre os setores dominantes no sistema internacional, em particular dos Estados Unidos. Conforme descreve McAllister (2000, p. 26), os comerciantes norte-americanos acreditavam que a alta demanda da China por ópio, produto produzido na Índia e comercializado pelo Reino Unido, reduzia a demanda do mercado chinês por produtos norte-americanos. Aproveitando-se do interesse do governo chinês em barrar a entrada do ópio no país, preocupado com os altos índices de dependência associada ao seu consumo, os Estados Unidos se dispuseram a apoiar a campanha com o objetivo de conquistar espaço no mercado interno da China.

Domesticamente, fortaleciam-se nos Estados Unidos movimentos proibicionistas vinculados a grupos religiosos puritanos que associavam o consumo de drogas, ou qualquer forma de embriaguez, à degradação moral (MCALLISTER, 2000, p. 27). Muitos também justificavam a necessidade do controle sobre o álcool e outras drogas em razão dos altos índices de consumo dentre as classes menos favorecidas da sociedade, como negros ou imigrantes (ANDREAS et al., 2006, p. 41).

O desenvolvimento da prática médica, os avanços tecnológicos, os movimentos de reforma social, a efervescência cultural, os avanços das organizações internacionais, os sentimentos religiosos e a configuração geopolítica do mundo moldaram a forma como o controle das drogas se tornou uma questão relevante nas relações internacionais ao longo da história (MCALLISTER, 2000, p. 14). Até que todos os compromissos multilaterais nesta matéria fossem unificados sob as Nações Unidas, existiram sete acordos internacionais sobre o tema das drogas, com uma abrangência de países ainda muito limitada, com nenhuma estratégia específica para implementá-los. A tabela 1 lista os acordos internacionais sobre o tema das drogas, que serão em seguida debatidos nos subtópicos seguintes.

Tabela 1 - Acordos multilaterais em matéria de drogas

Organização	Título	Assinatura/Vigor	Vigor Brasil
-	Convenção do Ópio (Haia, 1912)	1912/1919	1915
Liga das Nações	Acordo sobre supressão da fabricação, comércio e consumo de ópio (Genebra, 1925).	1925/1926	Assinou em 1946 Não Ratificou
Liga das Nações	Convenção internacional do Ópio (Genebra, 1925)	1925/1928	Assinou em 1932 Não Ratificou
Liga das Nações	Convenção de Genebra sobre fabricação e regulação da distribuição (Genebra, 1931)	1931/1933	Assinou em 1931 Não Ratificou

Organização	Título	Assinatura/Vigor	Vigor Brasil
Liga das Nações	Convenção sobre Supressão do Tráfico Ilícito de Drogas Perigosas (Genebra, 1936)	1936/1939	1939
Organização das Nações Unidas	Convenção Única sobre Entorpecentes.	1961/1964	1964
Organização das Nações Unidas	Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas	1971/1976	1977
Organização das Nações Unidas	Protocolo de Emendas à Convenção Única sobre Entorpecentes, 1961.	1972/1975	Em tramitação
Organização das Nações Unidas	Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas	1988/1990	1991
Organização das Nações Unidas	Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional	2000/	2004
Organização dos Estados Americanos	Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em matéria criminal	1994/2007	2008

Fonte: Desenvolvido pela autora com base em informações obtidas pelo Sistema de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (DAI-MRE).

O Regime de proibição global das Nações Unidas

Como resultado do esforço diplomático norte-americano (BEWLEY-TAYLOR, 2000, p. 8), em 1961 foi assinada a Convenção Única sobre Drogas das Nações Unidas que substituiu as convenções anteriores e consolidou o regime de proibição das drogas sob o sistema das Nações Unidas. A convenção entrou em vigor em 1964, mesmo ano em que foi promulgada pelo Brasil (Decreto nº 54.216/64). A função desta convenção foi codificar todas as substâncias consideradas narcóticas, proibindo qualquer forma de uso que não fosse medicinal ou científico, reconhecendo que “o uso médico de drogas narcóticas continua sendo indispensável ao alívio da dor e do sofrimento” (NAÇÕES UNIDAS, 1961, p. 1, tradução nossa). Ficou a cargo das legislações nacionais controlar a produção, distribuição e comércio ilegais das drogas e garantir o prazo acordado para a eliminação

gradual do ópio em 15 anos e da coca e da *cannabis* em 25 anos. A convenção introduzia, ainda, garantias de tratamento aos dependentes, sem que fosse dada ênfase à questão do tráfico ou do crime transnacional ainda naquele momento.

Segundo Rosa del Olmo (1990, p. 58), neste período prevalecia o modelo de proibição “médico-sanitarista”, que enfatizava a figura do consumidor como prioridade do sistema de proibição. No preâmbulo da convenção, no qual foram expressos os objetivos e as motivações que guiariam o compromisso, fica clara a prioridade atribuída à saúde pública ameaçada pelas drogas. Os países concordavam “que o vício por drogas narcóticas consiste em um sério mal para o indivíduo e constitui um perigo econômico e social para a humanidade” (NAÇÕES UNIDAS, 1961, p.1, tradução nossa). Segundo Bewley-Taylor (2011, p.6), pela primeira vez foi empregado o uso de um termo emotivo, como “mal” (“evil”, em inglês), em um documento internacional sobre controle de drogas, o que indica a carga moral em torno deste compromisso. Em 1972, a pedido do presidente Richard Nixon dos Estados Unidos, a Convenção Única sofreu uma emenda, por meio de um Protocolo Adicional (Decreto nº 76.248 de 1975) que ampliava as disposições da convenção sobre tratamento e medidas de repressão e fortalecia os poderes da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE), órgão fiscalizador da implementação do acordo pelos Estados signatários criado em 1968 (UNODC, 2008, p. 64).

Em 1971 foi assinada a Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas que listou uma gama ainda mais ampla de substâncias que foram incluídas sob proibição do regime, incluindo as drogas psicotrópicas, como estimulantes, anfetamina e LSD, que vinham sendo popularizadas entre os jovens em todo mundo, inclusive no Brasil. A convenção entrou em vigor em 1976, um ano antes de ser promulgada pelo Brasil (Decreto nº 79388/77). Segundo Bewley-Taylor (2011, p. 14), em vez de incorporar estas substâncias à lista anexada à Convenção de 1961, foi criada uma convenção sob o regime de proibição global das Nações Unidas especialmente direcionada às drogas farmacêuticas psicotrópicas, revelando a diferenciação no rigor e tipos de controle que seriam impostos sobre as drogas naturais, cultivadas nos países subdesenvolvidos, e drogas sintéticas, produzidas nos países industrializados.

Em 1988 foi criada Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, a Convenção de Viena. Seu enfoque foi

prioritariamente o combate ao tráfico de drogas ilícitas como resposta ao crescimento das organizações criminosas, sobretudo na América Latina. A questão do tráfico ilícito de drogas havia sido abordada muito brevemente e em termos muito gerais na Convenção de 1961 – no artigo nº 34, sobre a ação contra o tráfico ilícito, artigo nº 36, sobre disposições penais e no artigo nº 37 sobre apreensão e confisco – e na Convenção de 1971 – nos artigos nº 21, sobre ação contra o tráfico ilícito e artigo nº 22, sobre disposições penais (DREYFUS, 2002, p. 11). A convenção inovou no controle sobre precursores químicos, sobre a lavagem de dinheiro, sendo o primeiro instrumento internacional a definir este delito juridicamente, e fez obrigatória pela primeira vez a penalização da posse de drogas para consumo pessoal (BOITEUX, 2006, p. 43; NAÇÕES UNIDAS, 1998, p. 80). A convenção foi promulgada pelo Brasil em 1991 (Decreto nº 154/91).

Segundo Rosa del Olmo (1990, p. 68), o modelo de proibição adotado por esta convenção foi o discurso “político-jurídico-transnacional”, por meio do qual se associava o problema das drogas às redes de crime transnacional, definido como uma ameaça à economia e à segurança nacional dos países. Neste sentido, o que motivou a proposição de uma nova convenção, segundo exposto em seu preâmbulo, foi a “relação entre tráfico ilícito e outras atividades de crime organizado relacionadas que minam a economia legítima e ameaça a estabilidade, segurança e soberania dos Estados” (NAÇÕES UNIDAS, 1988, p. 24, tradução nossa). Isso porque a alta lucratividade do tráfico de drogas permitiria às organizações criminosas “invadir, contaminar e corromper as estruturas da administração pública, as atividades comerciais e financeiras lícitas e a sociedade em todos os seus níveis (NAÇÕES UNIDAS, 1988, p. 24, tradução nossa).

Pela primeira vez, as Nações Unidas relacionaram as drogas às organizações criminosas. A partir da década de 1990, quase todos os documentos da ONU passaram a se referir ao tráfico de drogas como um problema da segurança internacional em razão de seu vínculo com o crime organizado transnacional. Ao examinarmos os preâmbulos e os conteúdos das convenções internacionais, é possível identificarmos uma clara mudança na compreensão e na ênfase que foram dados ao problema das drogas em cada convenção. Enquanto que a Convenção de 1961 centrava-se na proteção à saúde pública e no dano ao indivíduo, a Convenção de 1988 se preocupava com a eliminação do crime transnacional vinculado ao tráfico internacional das drogas, entendendo-o como uma ameaça à segurança internacional (DEL OLMO, 1991, p. 104).

Definir um fenômeno como ameaça à segurança significa, segundo Buzan et al. (1998, p. 23), deslocá-lo da esfera da política normal para um campo caracterizado como emergencial, justificando medidas extremas e, por vezes, extraordinária em razão da ameaça existencial por ele representada. Conforme exposto na Convenção de 1988, “o tráfico ilícito é uma atividade delitativa internacional cuja supressão exige urgente atenção e a mais alta prioridade” (NAÇÕES UNIDAS, 1988, p.3, tradução nossa). Este processo resultou na expansão da noção de segurança nacional, tradicionalmente trabalhada pela literatura das relações internacionais, para a noção de segurança internacional. Conforme desenvolveremos melhor no próximo capítulo (3.2), o tráfico de drogas se constitui como um fenômeno que ultrapassa as fronteiras nacionais, ameaça os atores localizados em todos os níveis – a economia, o indivíduo, a humanidade, o bem-estar e a soberania dos Estados, conforme mencionado nas convenções das Nações Unidas – e que, além disso, não advém de um ator estatal.

Neste período, foi recomendado pela delegação britânica que o Conselho de Segurança das Nações Unidas passasse a tratar da questão das drogas, e foi proposta pelos Estados Unidos a criação de uma Força Internacional de caráter policial para atuar contra a produção e tráfico de drogas no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (SILVA, 2013, p. 251). Preocupados com as intervenções externas decorrentes destas propostas, os países da América Latina, inclusive o Brasil, posicionaram-se contra estas medidas (SILVA, 2013, p. 215). Com o fim de debater estas questões, o Presidente colombiano Virgilio Barco propôs, durante uma 44ª Sessão Regular da Assembleia Geral da ONU (Resolução A/RES/44/16), convocou uma Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS, sigla em inglês²), que viria a realizar-se em 1990 (Suplemento nº A/S-17/13).

A 17ª UNGASS sobre o problema das drogas de 1990 foi convocada pela a Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989 (Resolution 44/16) em razão da urgência que a cooperação nesta área exigia naquele momento (NAÇÕES UNIDAS, 1991, p. 7). O evento produziu Declaração Política e Programa de Ação Global sobre a cooperação contra a oferta, demanda, distribuição e tráfico ilícitos de droga que se dispõe, como primeiro objetivo, a “proteger a humanidade do flagelo do abuso do tráfico ilícito de drogas” (NAÇÕES UNIDAS, 1991, p. 6, tradução nossa). O programa convocou uma série de

² Special Session of the General Assembly

organismos do sistema Nações Unidas e organizações não governamentais a contribuir com a estratégia global de combate às drogas e encorajou o adensamento da cooperação em níveis multilateral e bilateral de maneira urgente.

Neste mesmo ano, em 1990, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas (UNDCP, sigla em inglês³) para propor políticas antidrogas e supervisionar a aplicação dos tratados internacionais sobre o tema. Em 1997, a UNDCP uniu-se ao Centro para a Prevenção do Crime Internacional e foi criado o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC, sigla em inglês⁴). A união entre os dois órgãos é representativo no sentido de expor a relação estabelecida pelas Nações Unidas entre droga e crime, entendendo-a especificamente como um crime transnacional. Juntamente com a questão das drogas, o órgão trata de terrorismo, pirataria, tráfico de armas, lavagem de dinheiro, corrupção, crime ambiental e justiça criminal. O corpo diretivo da UNODC é formado pela Comissão sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal (CCPCJ, sigla em inglês⁵), criado em 1992, e pela Comissão sobre Drogas Narcóticas (CND, sigla em inglês⁶), criada em 1946, ambos estabelecidos pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC, sigla em inglês⁷). Embora a Organização Mundial da Saúde (OMS) possua programas que fornecem informações sobre drogas, podendo servir de subsídio à tomada de decisão no âmbito da UNODC, o órgão em si não possui nenhuma capacidade decisória. Até que fossem criados o UNDCP e o UNODC, os acordos internacionais no âmbito das drogas, desde a criação das Nações Unidas, foram supervisionados pela CND e pela Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE).

Em 1998, por iniciativa norte-americana (Resolução A/RES/52/92), foi aberta a 20ª UNGASS sobre o Problema Mundial das Drogas. Na Declaração Política final adotada pela reunião, reconhece-se que “as drogas são uma grave ameaça à saúde e bem-estar de toda a humanidade, à independência dos Estados, à democracia, à estabilidade das nações, à estrutura de todas as sociedades e à dignidade de milhões de pessoas e suas famílias” (NAÇÕES UNIDAS, 1998, p. 3, tradução nossa). O documento enfatiza a necessidade de balancear a estratégia antidrogas entre medidas de repressão à oferta e redução da

³ United Nations Drug Control Programme.

⁴ United Nations Office on Drugs and Crime.

⁵ Commission on Crime Prevention and Criminal Justice.

⁶ Commission on Narcotic Drugs.

⁷ Economic and Social Council.

demanda, inclusive qualificando esta como um pilar indispensável à abordagem antidrogas global (NAÇÕES UNIDAS, 1998, p. 5). Com base nisso, pretendia-se, em dez anos, reduzir substancialmente toda a produção mundial de heroína, cocaína e *cannabis* (NAÇÕES UNIDAS, 1998, p. 5). Ao mesmo tempo, também reforçou a relação estabelecida pela Convenção de 1988 entre as drogas e o crime organizado transnacional, o tráfico de armas, o terrorismo e a violência (NAÇÕES UNIDAS, 1998, p. 4). Além de reafirmar a importância de que os países tomem as devidas medidas contra o desvio de precursores químicos à produção das drogas, assim como contra a lavagem de dinheiro (NAÇÕES UNIDAS, 1998, p. 19; 29).

Na ocasião, o Brasil teve uma participação bastante expressiva, inclusive elegendo a reunião para anunciar reformas em sua política doméstica de combate às drogas. A identificação do Brasil como país de trânsito e produtor de precursores químicos a partir da década de 1980 e a maior ênfase ao tráfico e ao crime organizado trazida pela Convenção de 1988 fizeram do país um ator central na cadeia do mercado das drogas. Em 1999, o Brasil chegou a propor a criação de um organismo internacional para o controle das atividades financeiras destinado ao combate às drogas ilícitas.

Ainda que a internacionalização do problema das drogas já estivesse em curso há muitas décadas no âmbito das Nações Unidas, segundo Silva (2013, p. 214), o Brasil não tinha interesse em dar grande importância aos aspectos internacionais das drogas no território nacional, tendo em vista o ônus político que poderia resultar da sua identificação com os produtores de cocaína andinos. Mesmo sendo signatário das proposições do regime de proibição das Nações Unidas desde a Convenção do Ópio de 1912, a atuação do Brasil nos fóruns internacionais sobre esta matéria era predominantemente tímida. O governo brasileiro até então insistia na inexistência de dados estatísticos sobre a produção brasileira, de modo que não convinha dar “realce imerecido” aos aspectos internacionais das drogas em território nacional (O ESTADO DE S. PAULO, 1986, p. 14).

Conforme discutiremos no próximo capítulo (3.1), este cenário começou a mudar a partir de meados da década de 1980 e se consolidou em uma nova postura da diplomacia brasileira a partir de 1990. Desde 1985, o Brasil passou a fazer parte da Comissão de Drogas Narcóticas (CND, sigla em inglês), formada por 30 membros eleitos a cada dois anos, e desde 1991 sedia o escritório da UNODC no Brasil, que em 2001 passou a representar também o escritório regional da UNODC responsável pelo Cone Sul

(Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai). A partir da década de 1990, a posição brasileira com relação a uma série de temas da agenda internacional passou por importantes transformações, quando a diplomacia brasileira decidiu engajar-se mais positivamente nos regimes internacionais que tocavam em temas até então considerados delicados, como os direitos humanos, a democracia, o meio ambiente e as drogas (HERZ, 2006, p. 206). A partir de então, o tema das drogas passou a ser levantado recorrentemente nos discursos dos chanceleres e presidentes brasileiros em sessões ordinárias da Assembleia Geral das Nações Unidas, como uma demonstração clara de que o país estava interessado em contribuir com o regime de proibição global das drogas (CORRÊA, 2007).

O presidente José Sarney, diante da XLIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas de 1989, declarou que “duas grandes questões devem igualmente ser objeto da nossa preocupação prioritária: a proteção ambiental e o combate ao tráfico e uso de drogas”, já que a segunda, o tráfico e o uso de drogas, se refere a um tema “da vida, da morte, a antívida, a liquidar a pessoa humana, principalmente em sua fonte mais pura, que é a juventude” (apud. CORRÊA, 2007, p. 511). Luiz Felipe Lampreia, Ministro do governo Fernando Henrique Cardoso, durante a LIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1999, disse entender que as drogas representam mais que uma ameaça à vida e ao futuro dos jovens, mas “um dos maiores desafios às sociedades democráticas [...], grave ameaça à segurança de instituições nacionais e dos próprios cidadãos, que pagam com suas vidas o preço intolerável desse fenômeno do nosso tempo” (apud. CORRÊA, 2007, p. 658).

Iniciativas regionais

Por iniciativa argentina, em 1973 foi realizada a Conferência Sul-Americana Plenipotenciária sobre Entorpecentes e Psicotrópicos, em Buenos Aires, com representantes da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela que resultou na formação do Acordo Sul-Americano sobre Entorpecentes e Psicotrópicos (ASEP) (Decreto Legislativo nº 78/73). Este instrumento entrou em vigor em 1977 (Decreto nº 79.455/77) e realizou sua primeira conferência anual, em 1979, na qual foi aprovado um estatuto criando a Secretaria Permanente da ASEP (Argentina), seu braço executivo responsável pela implementação do instrumento.

Segundo Silva (2013, p. 205), a razão de se criar um órgão fora de uma estrutura institucional multilateral existente, foi a pretensão dos países sul-americanos terem a liberdade de atuar cooperativamente no combate às drogas sem interferência norte-americana. Seu caráter ambicioso e pioneiro, contudo, não contou com o devido investimento financeiro e diplomático dos países membros para que fossem implementadas suas propostas (SILVA, 2013, p. 205). A ASEP extinguiu-se em 1994 (Decreto nº 1.243/94).

Segundo Silva (2013, p. 206), não há registros de que o Brasil tenha participado ativamente das iniciativas do ASEP, embora estivesse representado pelo COFEN em todos os encontros. No entanto, anteriormente à conferência que resultaria da assinatura da Convenção de 1988 das Nações Unidas, o Brasil instalou o VIII Encontro Acordo Sul-Americano sobre Entorpecentes e Psicotrópicos em Brasília para propor um projeto unificado para toda a região sul-americana (O ESTADO DE S. PAULO, 1986, p.10).

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1982 foi criado um grupo, por iniciativa da Bolívia, para estudar possíveis linhas de ação que pudessem ser tomadas pelo sistema interamericano contra as drogas (DEL OLMO, 1990, p. 72). O Brasil foi apenas observador do grupo, formado pela Argentina, Bolívia, Colômbia, Estados Unidos e Peru. Como resultado, em 1984 foi assinada a Declaração de Quito contra o Tráfico de Drogas entre o Equador, Bolívia, Colômbia, Nicarágua, Panamá e Venezuela, recomendando que o tráfico de drogas fosse qualificado como um “delito contra a humanidade”. O documento encorajou as Nações Unidas e publicar, no mesmo ano, a Declaração sobre o Controle do Tráfico e Abuso de Drogas (A/RES/39/142), declarando que os Estados direcionassem a máxima atenção e prioridade e este tema.

Neste mesmo ano, na Assembleia Geral da OEA no Rio de Janeiro foi convocada uma conferência especializada interamericana para tratar do tema das drogas, entendendo que “o problema da produção, tráfico e consumo de drogas ilegais é um dos mais sérios problemas no hemisfério, um problema que afeta diretamente a economia, saúde pública, bem-estar social, e até a estabilidade política e a soberania dos governos e estados afetados” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1984, p. 16, tradução nossa). Os Estados Unidos tomaram a frente da proposta e foram em busca de um país-sede para a realização da conferência. O Brasil chegou a ser convidado, mas respondeu negativamente. Segundo Silva (2013, p. 213), o governo brasileiro não pretendia assumir

um protagonismo na esfera do combate às drogas tendo em vista não ser o país um grande produtor ou exportador na região. No entanto, em meio à redemocratização e à troca de presidentes em 1985, os novos membros do Ministério da Justiça e do COFEN passaram a tratar da questão das drogas mais proativamente se comparados a seus antecessores (SILVA, 2013, p. 214). Com a aprovação do Itamaraty, durante a 15ª Assembleia Geral Extraordinária da OEA em Cartagena das Índias, o Brasil aceitou sediar a conferência. Na Exposição de Motivos (EM DEA/71, de 17/04/1986 apud. SILVA, 2013, p. 215) sobre a aprovação do evento, foi reconhecido “no plano interno, interamericano e mundial, a alta prioridade atribuída pelo Governo brasileiro à utilização criminosa ou abusiva de drogas”.

Ao final do encontro foi assinado o Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro contra o Uso, Produção e Tráfico de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, conhecido como Programa do Rio (AG/RES. 814- XVI-0/86) (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1986a). O documento recomendou que os Estados-membros adotassem medidas para reduzir a demanda e prevenir o uso indevido de drogas, assim como para combater a produção e a oferta das mesmas. Além disso, com o fim de promover a cooperação hemisférica, foi recomendada a criação de uma Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), que se constituiu formalmente no mesmo ano, durante a Assembleia Geral da OEA na Cidade de Guatemala (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1986). Na ocasião, também foi aprovada a Declaração da Guatemala: Aliança das Américas contra o Narcotráfico, que declarava o tráfico de drogas como “um crime de amplo alcance internacional que deve ser combatido por todos os Estados, a fim de atingir sua total erradicação no continente” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1996, tradução nossa).

O objetivo da CIDAD foi fortalecer o regime de proibição global das Nações Unidas no âmbito hemisférico e funcionar como órgão consultivo e de assessoramento da OEA sobre o tema das drogas, promovendo a cooperação hemisférica e propondo diretrizes de ação comum antidrogas entre os Estados membros (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1986b). A princípio, a CICAD seria integrada por onze Estados, eleitos pela Assembleia Geral a cada três anos. Em 1992, foi determinado que todos os países que decidissem se candidatar à comissão poderiam ser incorporados por um período de dois anos. Em 1997, os Estados que se candidatassem se tornariam membros permanentes até

que decidissem o contrário. Em 1998, portanto, a CICAD passou a contar com todos os 34 membros da OEA.

Em 1990 foi aprovada a Declaração e Programa de Ação de Ixtapa (México) com o fim de estabelecer novas prioridades e medidas de ação ao Programa do Rio. O plano de ação reforçou os pontos anteriormente acordados nos anos anteriores e exigiu que os países tomassem as providências para combater a lavagem de dinheiro e o desvio de precursores químicos à produção de drogas, nos termos estabelecidos pela Convenção 1988 das Nações Unidas (OEA, 1990).

A Primeira Cúpula das Américas, realizada em Miami, em 1994, foi um marco importante à consolidação de um regime de proibição no plano hemisférico. O documento final incluía o tema das drogas dentre as estratégias para a preservação e fortalecimento da comunidade de democracias das Américas, levando em conta que,

O uso de drogas impõe imensos custos sociais; o dinheiro e a renda do tráfico de drogas representam uma drenagem efetiva do crescimento econômico; e os grandes traficantes de drogas e as organizações criminosas põem em perigo a segurança dos nossos povos por meio da corrupção, intimidação e violência (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1994, p.6, tradução nossa).

Em decorrência das diretrizes propostas pelo documento, em 1996 foi criada a Estratégia Hemisférica Antidrogas. Segundo Silva (2013, p. 230), a proposta original, formulada pelos Estados Unidos, dava uma clara prioridade aos aspectos de interdição e erradicação da oferta, além de propor o estabelecimento de um foro independente da CICAD voltado especificamente à repressão. O Brasil, a partir deste período e assumindo um papel mais ativo na CICAD, elaborou um texto alternativo que priorizava uma visão multidimensional sobre o tema, o que significou dar igual prioridade às medidas de redução da demanda, prevenção e tratamento (SILVA, 2013, p. 231). A proposta do documento final da Estratégia Antidrogas no Hemisfério “unifica a estratégia de controle e erradicação das drogas no hemisfério, elegendo a redução da demanda como componente-chave das políticas de enfrentamento do problema” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1997, tradução nossa).

Em 1999 foi criado o um sistema de avaliação, divulgação e recomendação dos países do hemisfério no combate às drogas, que contou com total apoio do Brasil. No ano

seguinte, em 2000, foi criado o Observatório Interamericano sobre Drogas que promove análise sobre oferta e demanda no hemisfério e sua relação com outras regiões do mundo.

A criação da CICAD representou o reconhecimento de que os países do hemisfério concordavam quanto à prioridade que deveria ser atribuída às drogas, assim como demonstrou a disposição dos países em combatê-las cooperativamente. A importância da CICAD foi criar uma base comum de coordenação e cooperação entre os países da região no combate ao tráfico de drogas. Além disso, pela primeira vez os Estados Unidos reconheceram que as drogas não deveriam ser eliminadas apenas por meio da erradicação da oferta, e, portanto, não mais atribuindo única responsabilidade aos países produtores. Claramente, no entanto, a criação da CICAD pode ser interpretada como uma estratégia norte-americana de levar ao plano multilateral sua guerra às drogas no hemisfério (HORWITZ, 2010, p. 140). O organismo foi concebido, segundo a narrativa oficial da OEA, como uma resposta à “epidemia da cocaína” ao final das décadas de 1970 e 1980, uma clara referência à agenda estabelecida pelos Estados Unidos neste período, conforme debateremos no próximo tópico (1.3). Segundo Rosa del Olmo (1991, p. 107), a única droga analisada com profundidade nos documentos preparatórios à conferência foram a coca e a cocaína e, segundo Silva (2013, p. 216), por falta de dados e estatísticas nacionais sobre produção, apreensão e consumo na época, grande parte dos documentos técnicos da conferência foram baseados em dados do Departamento de Estado norte-americano. Desde sua concepção, os Estados Unidos ocuparam o cargo de Secretário-Executivo da CICAD (o mais importante do órgão) de 1987 a 2013⁸. Na condição de grande potência mundial, a inserção da guerra às drogas como uma das prioridades no campo da segurança internacional teve grandes repercussões sobre a América Latina, seja por meio da OEA, ou seja, pela participação direta dos Estados Unidos na “Guerra às Drogas” nos países da região, conforme será discutido no próximo tópico (1.2).

Durante a XXVI Assembléia-Geral da OEA, o Secretário-Geral, Embaixador do Brasil Sebastião do Rego Barros anunciou uma série de avanços na política nacional do Brasil no combate às drogas e declarou que,

O Brasil tem participado ativamente dos trabalhos da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas, com vistas à elaboração de uma política regional de amplo alcance para o combate às drogas. Gostaria de enfatizar, a

⁸ Irving Tragen (87-94); Anna Chisman (94-95); David Beall (1995-2004); James F. Mack (2004-2011); Paul E. Simons (2011-Presente).

propósito, que o fortalecimento da CICAD é o passo fundamental em direção aos esforços de formulação de uma estratégia regional de combate ao consumo, à produção e ao tráfico ilícito de entorpecentes (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1996a, p. 271).

No entanto, para Silva (2013, p. 225), além de algumas intervenções sobre os avanços do Brasil no combate às drogas no âmbito doméstico, não há registros de que tenha contribuído de forma específica nos primeiros anos de CICAD. A participação do Brasil nos encontros da CIDAD, sempre representado pelo COFEN/CONAD, foi acompanhada do fortalecimento legislativo e institucional antidrogas do país ao longo da década de 1990 (Capítulo 4.1).

O Mercosul, embora a princípio seja um organismo regional restrito à temática comercial, em 1998 incluiu a questão das drogas em sua agenda e criou a Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu Uso Indevido e Reabilitação de Dependentes de Drogas (MERCOSUL/GMC/RES nº 76/98) com o fim de promover intercâmbio de informações, atividades de cooperação e programas de combate às drogas comuns entre os países membros. A primeira reunião aconteceu no Uruguai em 2000 e o Brasil sediou sua quarta edição em 2002, coordenada pela SENAD. Também em 2002, foi estabelecida a Comissão Técnica sobre Tráfico Ilícito de Drogas e Fiscalização de Substâncias Químicas Controladas, com o fim de desenvolver planos e programas conjuntos, assim como realizar operações policiais nas fronteiras (MERCOSUL/GMC/RES nº 39/00).

Além disso, o Brasil possui acordos bilaterais em matéria de drogas e cooperação policial com todos os seus vizinhos. A tabela a seguir lista todos os acordos bilaterais do Brasil com os países do hemisfério.

Tabela 2 – Acordos entre o Brasil e os países do hemisfério em matéria de drogas

País	Título	Assinatura /Vigor
Estados Unidos	Acordo, por Troca de Notas, sobre Cooperação em Matéria de Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas	1983
Estados Unidos	Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate a Produção e ao Tráfico Ilícito de Drogas	1986/1991

País	Título	Assinatura /Vigor
Estados Unidos	Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate a Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes	1995/1997
Estados Unidos	Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal.	1997/2001
Bolívia	Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que Produzem Dependência.	1977/1978
Bolívia	Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	1999/2004
Colômbia	Acordo de Assistência Recíproca para a Prevenção do Uso e Tráfico Ilícitos de Substâncias Estupefacientes e Psicotrópicas	1981/1981
Colômbia	Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essencias para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	1997/2001
Colômbia	Acordo de Cooperação Mútua para o Combate ao Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais	1997/1999
Colômbia	Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Defesa	2003/2003
Colômbia	Memorando de Entendimento sobre Cooperação Policial	2005/2005
Brasil, Peru e Colômbia	Memorando de Entendimento Tripartite para Combater as Atividades Ilícitas nos Rios Fronteiriços e/ou Comuns	Em Tramitação
Argentina	Acordo de Cooperação para a Prevenção do Uso Indevido e Combate ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	1993/1995
Chile	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.	1990/1992
Cuba	Acordo de Cooperação para Redução da Demanda Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	1994/1996
México	Acordo de Cooperação para o Combate ao Narcotráfico e à Farmacod dependência.	1996/1997

País	Título	Assinatura /Vigor
Paraguai	Acordo sobre Prevenção, Controle, Fiscalização e Repressão ao Uso Indevido e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substancias Psicotrópicas.	1988/1992
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.	2002/2002
Peru	Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que Produzem Dependência.	1976/1979
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.	1999/2002
Suriname	Acordo para a Prevenção, Controle e Repressão da Produção, Tráfico e Consumo Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	1989/1990
Uruguai	Acordo de Cooperação para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substancias Psicotrópicas e seus Precursores e Produtos Químicos Imediatos.	1991/1995
Uruguai	Ajuste Complementar, por troca de Notas, de "Cooperação no Campo da Redução da Demanda de Entorpecentes entre Municípios Fronteiriços".	2002/2002
Venezuela	Acordo sobre Prevenção, Controle, Fiscalização e Repressão ao uso Indevido e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes de Substâncias Psicotrópicas.	1987/1990

Fonte: Desenvolvido pela autora com base em informações obtidas pelo Sistema de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (DAI-MRE).

Em 2000, Fernando Henrique Cardoso convocou uma Reunião de Presidentes da América do Sul na qual o tema das drogas ganhou uma pauta especial. Os presidentes concordaram que “trata-se de ameaças que representam riscos para a própria integridade das estruturas políticas, econômicas e sociais dos países sul-americanos” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000, p. 172). Na reunião acordaram em estreitar a cooperação nos campos da inteligência, das operações policiais, do controle ao tráfico e desvio de precursores químicos, e do controle ao tráfico ilícito de armas, bem como em

combater a lavagem de dinheiro. Com relação a este último item, os presidentes declararam apoiar a criação de um grupo regional contra a lavagem do dinheiro e elaboraram o Memorando de Entendimento, relativo à criação do Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000, p. 172).

No entanto, ainda na década de 1990, o tema das drogas foi mais um objeto da agenda global e bilateral com os Estados Unidos do que um tema da agenda regional. Embora existam iniciativas da OEA, do Mercosul e que o Brasil tenha assinado acordos bilaterais com todos os países da região em matéria de criminalidade transnacional e tráfico de drogas, a maior parte dos esforços foi promovida pelos Estados Unidos ou por meio de incentivos norte-americanos. A proeminência dos Estados Unidos no hemisfério associa-se à assimetria de poder, assim como à ausência de coordenação autônoma dos países da América Latina (HIRST, 2006, p. 45). Segundo Herz (2006, p. 212), a elite política no Brasil adotou uma atitude com relação ao sistema interamericano que favoreceu sua ineficiência. Este cenário sofrerá alguma alteração ao longo dos anos 2000, quando o Brasil assume uma postura mais proativa em busca da cooperação policial na região— por vezes, sem interferência dos Estados Unidos – no combate às drogas.

2.2. A “guerra às drogas” dos Estados Unidos na América Latina

A era moderna do controle internacional do crime foi motivado especialmente pela campanha contra o tráfico de drogas promovida pelos Estados Unidos entre as décadas de 1960 e 1970 (ANDREAS et al., 2006, p. 4), que acabou sendo incorporada pelas Nações Unidas e pela OEA. Nenhum outro país dedicou tanto esforço financeiro e diplomático na internacionalização de suas normas criminais e na coleta de dados sobre crimes e jurisdições de outros países e, de fato, é possível afirmar que o modelo de proibição global adotado pelas Nações Unidas é um reflexo do sucesso norte-americano em internacionalizar suas concepções sobre o tema (ANDREAS et al., 2006, p. 106; BEWLEY-TAYLOR, 2011, p. 8).

Em 1971, o presidente norte-americano Richard Nixon apontou as drogas como inimigo público número um dos Estados Unidos, tornando recorrente o uso do termo

“guerra às drogas” para se referir às políticas nacionais contra as drogas (ESTADOS UNIDOS, 1971). Em uma de suas primeiras mensagens ao Congresso, assim que foi empossado, destacou sua preocupação com o fato de os Estados Unidos terem se tornado o maior consumidor de drogas do mundo (ESTADOS UNIDOS, 1969). Em 1973 foi criada a Drug Enforcement Administration (DEA) sob o Departamento de Justiça dos Estados Unidos, órgão de investigação e repressão ao tráfico de drogas nos Estados Unidos e em todo o mundo, inclusive no Brasil, com escritório em Brasília e em São Paulo. A partir de então, a presença norte-americana na repressão às drogas no mundo se expandiu progressivamente (ANDREAS et al., 2006).

A política antidrogas dos Estados Unidos pressupunha que a repressão à oferta das drogas ilícitas, que eram produzidas em outros países, reduziria a incidência de consumo e a expansão do crime nos Estados Unidos. A noção predominante era a de que as drogas tinham origem externa, representavam uma ameaça ao país, e deveriam ser combatidas por meio da erradicação de sua fonte e, portanto, da produção e cultivo de suas matérias-primas (ESTADOS UNIDOS, s.d., p. 43). Até então, a preocupação dos Estados Unidos com relação ao tráfico de drogas estava voltado aos opiáceos produzidos na Ásia e à *cannabis* produzida no México. A partir da década de 1980, em resposta à ascensão do Cartel de Medellín na Colômbia e da explosão do consumo de cocaína nos Estados Unidos, um terço do orçamento voltado à repressão às drogas se voltaria diretamente à América Latina (ESTADOS UNIDOS, s.d.).

Em decorrência disso, no ano de 1982 o então presidente Ronald Reagan (1981-1989) declarou sua “guerra às drogas” (BAGLEY et al., 1992, p. 217). A National Security Decision Directive (NSDD- 221), lançada em 1986, definiu o tráfico de drogas como ameaça letal à segurança nacional dos Estados Unidos e anunciou sua preocupação com relação aos efeitos da disseminação da produção de drogas em outros países sobre a segurança de todo o hemisfério. No mesmo ano, por meio do Anti-Drug Abuse Act (Public Law 99-570), foi criado o processo de certificação, um mecanismo que avaliaria os esforços dos países em combater o tráfico e condicionaria a ajuda externa norte-americana ao comportamento cooperativo no combate às drogas. O processo de certificação exige que o presidente confirme anualmente se e quais os países que estão cooperando plenamente com os Estados Unidos no combate às drogas. Aos países não certificados são aplicadas sanções econômicas e negada a assistência militar. Além disso, o Departamento

de Estado também passou a disponibilizar anualmente o International Narcotics Control Strategy Report (INCSR), um relatório no qual constam as descrições das políticas antidrogas de outros países.

A norma que implementou o processo de certificação também exigia que todos os países certificados assinassem um tratado com os Estados Unidos que tratasse da erradicação, interdição, redução da demanda, controle químico e cooperação com as agências de repressão às drogas dos Estados Unidos.

Em 1986, o Brasil e os Estados Unidos assinaram o Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Drogas, que seria implementado por Memorandos de Entendimento (MDE), anuais que definiriam órgãos responsáveis, contribuição das partes, bem como suas metas mensuráveis específicas. O acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional apenas em 1990 (Decreto Legislativo nº 61) e promulgado em 1991 (Decreto nº 179). Esse acordo foi o resultado de uma visita de Ronald Reagan ao Brasil ainda em 1982, quando o Brasil pediu auxílio ao governo norte-americano na concessão de equipamentos à Divisão de Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal (DPF) (O ESTADO DE S. PAULO, 1982, p. 6).

Em 1989 foi lançado o National Drug Control Strategy, documento que direcionou as políticas antidrogas do governo George H. W. Bush (1989-1993). Nele se afirmava que “porque nossa segurança nacional depende diretamente da estabilidade regional nas Américas e no mundo, as drogas se tornaram a maior preocupação da política externa norte-americana” (ESTADOS UNIDOS, 1989, p. 2, tradução nossa). A estratégia de ação norte-americana, conforme exposto neste documento, reforçava a interpretação de que as drogas deveriam ser combatidas em sua fonte e que “apenas por meio da cooperação internacional podemos reduzir a oferta internacional de drogas ao nosso país” (ESTADOS UNIDOS, 1989, p. 61, tradução nossa). Em razão disso, o documento concluiu que os Estados Unidos haviam despendido muito esforço para atingir o consenso internacional sobre a definição das drogas como ameaça à segurança internacional e reconhecia que a “aprovação da Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas foi uma grande conquista” (ESTADOS UNIDOS; 1989, 66-67, tradução nossa). A qualificação do tráfico de drogas como uma ameaça à segurança

internacional por parte da Convenção de 1988 das Nações Unidas, portanto, teve uma declarada participação e influência da diplomacia norte-americana.

Ao final da Guerra Fria, o espaço que o comunismo ocupava como imperativo moral da política externa norte-americana foi ocupado pela preocupação pelo tráfico de drogas e outros crimes transacionais (VILLA, 2009b, p. 23). Os anos 1990 marcam este período de transição de uma agenda de segurança nacional pautada em ameaças estatais, representada pela União Soviética ao longo da Guerra Fria, para uma definição mais ampla de ameaças que poderiam ter origens não estatais, como o tráfico de drogas (PEREIRA, 2011, p. 77). Segundo o Secretário de Estado do governo Bush, Lawrence Eagleburger (1993, p. 15), os problemas que se originavam dos países subdesenvolvidos ameaçavam trazer o caos global, de modo a ameaçar a segurança e a prosperidade dos Estados Unidos.

Tradicionalmente, a segurança nacional é definida em termos de ameaças militares representadas por outros Estados nacionais, sempre à luz da possibilidade da ocorrência de uma guerra. Segundo Stephen Walt (1991, p. 212, tradução nossa), o foco dos estudos de segurança deve se restringir ao “fenômeno da guerra” e “estudo da ameaça, do uso e controle da força militar”. No entanto, a inserção de temas não tradicionais na agenda de segurança dos Estados Unidos criou uma profunda lacuna entre o que a definição conceitual e teórica do que seria a segurança e como de fato os Estados agiam a partir de suas políticas de segurança (ANDREAS et al., 2001, p. 35). Segundo Andreas et al. (2001, p.31, tradução nossa), os Estados Unidos passaram a definir os seus interesses de segurança “mais em termos de combate do crime do que combate de guerra”.

A partir da década de 1990, os Estados Unidos voltaram-se à América Latina com duas frentes, a expansão do modelo de liberalização econômica e a guerra às drogas, que se tornou certamente o tema mais importante da política de segurança dos Estados Unidos para a região (ANDREAS et al., 1995, p. 75-76; VILLA, 2010, p. 38). Se a “guerra às drogas” já havia sido anunciada pelos governos de Richard Nixon e Ronald Reagan entre as décadas de 1970 e 1980, foi apenas a partir da década de 1990 que os empreendimentos de policiamento internacional, sobretudo sobre a América Latina, puderam alcançar um patamar prioritário, dado que não mais competiam espaço com a lógica de rivalidades geopolíticas que marcavam os anos anteriores, caracterizadas pela lógica dos conflitos interestatais (ANDREAS et al., 2006, p. 158; PEREIRA, 2011, p. 194).

Esta nova frente de intervenção norte-americana foi inaugurada pela invasão de fuzileiros navais dos Estados Unidos ao Panamá, em 1989, com o fim de capturar o então presidente Manuel Noriega, acusado de participar no tráfico de cocaína da Colômbia aos Estados Unidos. Noriega foi julgado na Flórida e condenado a 40 anos de prisão federal nos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS, 1990a, p. 7). Para Villa (2010, p. 23), a partir de então o tráfico de drogas passou a ser usado como justificativa às intervenções norte-americanas na região. Na ocasião, o Brasil e todos os países da América Latina posicionaram-se contra os Estados Unidos, com exceção da Venezuela (O ESTADO DE S. PAULO, 1989, p.9).

Em 1990 foi lançada uma nova National Drug Strategy (NSS), complementar à lançada no ano anterior, detalhando as iniciativas e responsabilidades das agências federais no combate às drogas. Dentre as iniciativas internacionais, é expresso o interesse norte-americano em fortalecer programas de aplicação da lei, mas também militares com o fim de apoiar os esforços de combate às drogas nos países produtores e de trânsito na América Latina, incluindo o Brasil (ESTADOS UNIDOS, 1990a, p. 103). Na National Security Strategy (NSS) de 1990, documento destinado a definir e expor as principais preocupações de segurança nacional dos Estados Unidos e delinear estratégias para lidar com elas, declarou que os Estados Unidos aumentariam seus “esforços para reduzir tanto a oferta como a demanda por drogas ilícitas” e que deveriam internacionalmente “atacar a produção de tais drogas, e as organizações criminosas multinacionais” (ESTADOS UNIDOS, 1990b, p. 7, tradução nossa). Estava declarado no documento que “o envolvimento militar na missão tem custos [...] nós aceitamos esta troca, e vamos fazer o trabalho” (ESTADOS UNIDOS, 1990b, p. 7, tradução nossa). O resultado disso, segundo dados organizados por Pereira (2011, p. 199), foi um aumento exponencial dos recursos do governo destinados à guerra às drogas neste período.

Neste governo, o mecanismo de certificação passou a ser extensivamente utilizado com o fim de pressionar os países da América Latina a aderirem à guerra às drogas norte-americana, condicionando a disponibilização ou restrição de recursos (PEREIRA, 2011, p. 190). Nos anos 1990, as maiores pressões por meio da não certificação se destinaram ao México, Colômbia, Peru e Bolívia. Embora tenha sido recorrentemente avaliado de forma positiva por seus esforços, o Brasil nunca reconheceu oficialmente o mecanismo (SILVA, 2013, p. 152).

O governo Bill Clinton (1993-2001) reforçou o novo paradigma de segurança que marcaria o período pós Guerra Fria. Em 1993, Clinton lançou uma Presidential Decision Directive nº 14 (PDD/ NSC-14), mecanismo do órgão Executivo usado para promulgar as decisões presidenciais sobre questões de segurança nacional, determinando que os programas internacionais norte-americanos contra as drogas focariam em assistência para que os países produtores de drogas combatessem as causas da produção e tráfico de drogas; combate internacional às organizações criminosas ligadas ao tráfico e programas de interdição nas regiões produtoras, de trânsito e próximas da fronteira (ESTADOS UNIDOS, 1993).

Neste mesmo período, o Brasil e os Estados Unidos renovaram os termos firmados em 1986 por meio da assinatura do Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes de 1995, aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro em 1996 (Decreto Legislativo nº 95) e promulgado em 1997 (Decreto nº 2.242/97). Este acordo foi coordenado pelo Escritório de Assuntos Internacionais de Entorpecentes (INM) do Departamento de Estado norte-americano e pelo Departamento de Organismos Internacionais (DOI) do Ministério das Relações Exteriores, que ampararam a cooperação entre o Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Política sobre Drogas (SENAD), a Polícia Federal e a Drug Enforcement Administration (DEA).

De 1995 a 2001 foram fornecidos cerca de US\$ 9 milhões para o apoio a projetos, treinamentos, equipamentos e projetos de redução de demanda e repressão. Segundo investigações realizadas pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados brasileira, além do trabalho independente que por vezes a DEA realizava no Brasil sem o conhecimento da Polícia Federal ou do Itamaraty, cerca de outros US\$ 2 milhões foram transferidos irregularmente da embaixada norte-americana a contas bancárias de titulares da Divisão de Repressão de Entorpecentes (DRE) da Polícia Federal entre 1996 e 1999 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 5). Os recursos materiais, financeiros e humanos necessários à execução dos termos acordados seriam definidos por Memorandos de Entendimento (MDE) assinados anualmente entre os dois países. Já em 1996, o Brasil recusou-se a assinar o MDE com os Estados Unidos, alegando considerar os recursos disponibilizados

insuficientes, sobretudo se comparados às quantias oferecidas aos países da região. Em nota oficial, declarou que,

O Governo brasileiro tomou a decisão de não renovar a validade de um memorando de Entendimento anual, que define o valor da assistência financeira fornecida pelo Governo dos Estados Unidos para execução de programas conjuntos nessa área, por entender que o montante dessa assistência (710 mil dólares) sinalizaria, de forma errônea, a intensidade dos esforços brasileiros na luta contra o tráfico e consumo de drogas e a verdadeira dimensão da cooperação entre os dois países na matéria [...] O Brasil e os Estados Unidos da América partilham, portanto, da mesma preocupação com o problema do uso indevido de drogas e da determinação de combatê-lo (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1996b, p. 208).

Em 1997 os dois países retomaram a cooperação, por meio da aprovação de um novo MDE e, além disso, assinaram um Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal durante a visita do Presidente Clinton ao Brasil. O acordo previa a assistência nas áreas de investigação e julgamento, com o objetivo de cooperarem contra o crime organizado e o tráfico de drogas (ESTADOS UNIDOS, 1997). Com base nos termos acordados, o FBI recebeu autorização para abrir um escritório em Brasília ao propor a formação de uma Task Force no combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas. Houve críticas por parte de alguns parlamentares em razão da unilateralidade dos termos acordados (CARTA CAPITAL, 1999b, p. 33). Desde então, o governo norte-americano tem ampliado sua agenda cooperativa na área policial, com a abertura de um segundo escritório da DEA no Brasil, em Brasília e São Paulo, e um escritório do FBI em Brasília.

No governo Clinton, foi lançada outra National Drug Control Strategy (1994), e se estabeleceu como meta cooperar e auxiliar as instituições antidrogas nas nações que mostram vontade política para combater o tráfico de drogas, destruir organizações traficantes e promover ações e interdição ao tráfico tanto na fonte como nos países de trânsito (ESTADOS UNIDOS, 1994, p. 50). “A Estratégia da Cocaína foca nas áreas de cultivo e processamento dos países produtores” (ESTADOS UNIDOS, 1994, p. 50, tradução nossa).

Em 1995, Clinton lançou a Presidential Decision Directive nº 42 (PDD/NSC-42), uma ordem executiva emitida pelo presidente dos Estados Unidos com o conselho e consentimento do Conselho de Segurança Nacional, definindo o crime transnacional como uma ameaça à segurança nacional do país e convocou o Departamento de Justiça, de

Estado e de Tesouro, a Guarda Costeira, o Conselho de Segurança Nacional, a Comunidade de Inteligência e outras agências federais para se integrarem em um esforço conjunto contra o crime organizado transnacional (ESTADOS UNIDOS, 1995).

Em 1996, por meio da National Security Strategy (NSS), documento que dispõe sobre os temas e estratégias de segurança dos Estados Unidos, a ameaça representada pelo crime transnacional e pelo tráfico de drogas foi atribuída a origens estrangeiras, com base na percepção de que “nações párias que geram e abrigam terroristas, em países onde as drogas são produzidas e em cartéis internacionais do crime organizado, que tem sua principal sede fora de nossas fronteiras” (ESTADOS UNIDOS, 1996b, p. 13, tradução nossa). Thomas Constantine, que chefiava a DEA durante o governo Clinton, definiu que “a situação da criminalidade nos Estados Unidos está diretamente relacionada com as ações dos sindicatos internacionais do tráfico de drogas em operação na Colômbia e no México [...] nunca antes encaramos um inimigo tão formidável” (ESTADOS UNIDOS, 1996c, tradução nossa).

Declarar uma guerra às drogas e defini-la como uma ameaça à segurança nacional significou para os Estados Unidos que o combate à produção, consumo e principalmente ao tráfico deveria ser conduzido por meios extraordinários e emergenciais, neste caso, por meio do emprego de recursos militares. Quando Reagan anunciou, por meio da National Security Decision Directive (NSDD-221) de 1986, que as drogas representavam uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos, foi solicitado que o Secretário de Defesa e o Ministério Público, em conjunto com o Secretário de Estado, devessem desenvolver e implementar modificações necessárias aos estatutos aplicáveis, regulamentos, procedimentos e diretrizes para permitir que as Forças Armadas apoiassem os esforços antinarcóticos (ESTADOS UNIDOS, 1986). Em decorrência disso, no mesmo ano foi aprovada a Public Law 97, que autorizou as Forças Armadas dos Estados Unidos a auxiliarem de forma indireta no combate às drogas (TOKATLIAN, 2010, p. 47).

A National Defense Authorization Act de 1989 deu ao Departamento de Defesa a responsabilidade por certos aspectos da repressão às drogas. As Forças Armadas seriam empregadas domesticamente em suporte a operações antidrogas, fornecendo assistência, equipamentos, fundos e treinamento a agências de aplicação de lei domésticas, como a DEA, e participando da Guarda Nacional. Em 1991 foi criado o Joint Task Force Six, uma

força-tarefa organizada pelo Departamento de Defesa para dar suporte às agências de aplicação da lei na interdição do tráfico nas fronteiras.

A redefinição e ampliação da agenda de segurança dos Estados Unidos ao final da Guerra Fria implicou também que equipamentos que haviam sido desenvolvidos com o fim de deter ameaças militares passaram a ser utilizados contra o crime transnacional, incluso o tráfico de drogas, principalmente nas fronteiras ao sudeste dos Estados Unidos, por onde entravam a maior parte das drogas (ANDREAS et al., 2001, p. 39). O North American Aerospace Defense Command (NORAD), o sistema ROTHR da marinha e a tecnologia de raio- x usados para deter aeronaves, bombas e mísseis soviéticos passaram a ser empregados em vigilância contra o tráfico (ANDREAS et al., 2001, p. 38). A tecnologia de visão noturna usada na Guerra do Golfo foi disponibilizada para operações policiais (ANDREAS et al., 2001, p. 38). Pesquisadores do Los Alamos National Laboratory, o berço da bomba atômica, começaram a desenvolver novas tecnologias sofisticadas para o controle de drogas e projetos de pesquisa avançada e, em defesa do Pentágono, começaram a usar a sua investigação sobre a guerra anti-submarino para desenvolver dispositivos de escuta para deter traficantes de drogas (ANDREAS et al., 2006, p. 158). A Central Intelligence Agency (CIA), órgão de inteligência da segurança nacional dos Estados Unidos e inicialmente proibida de participar do trabalho de polícia, passou a se engajar fortemente no combate ao tráfico de drogas, inclusive dentro dos Estados Unidos, entrando em choque com as funções do Federal Bureau of Investigation (FBI), que por sua vez passou atuar também fora dos Estados Unidos (ANDREAS et al., 2006, p. 162).

Uma vez que a ameaça representada pelas drogas, segundo documentos norte-americanos, tinha origem internacional, as Forças Armadas passariam a atuar no combate às drogas também em território internacional, na forma de assistência militar na destruição de instalações de produção de drogas; colaboração com forças armadas da nação anfitriã para evitar a exportação de drogas ilícitas; e assistência à outra nação para ajudar a desenvolver alternativas econômicas para a produção, exportação e distribuição de drogas. O apoio aos esforços de interdição girou em torno da erradicação da produção e do monitoramento e detecção de drogas ilegais em trânsito (ESTADOS UNIDOS, 1993, p. 13-6). Conforme exposto no National Drug Strategy (ESTADOS UNIDOS, 1990a, p. 103) e na National Security Strategy (NSS) (ESTADOS UNIDOS, 1990b, p. 7), ambas publicadas em 1990, os Estados Unidos estavam dispostos a envolver militares norte-

americanos e latino-americanos no combate às drogas no hemisfério. A partir de então, o Comando do Sul norte-americano (SOUTHCOM, sigla em inglês⁹) tornou-se um instrumento direto de interdição de drogas na América Latina e os governos da região passaram a ser pressionados a empregarem também suas Forças Armadas no combate a esse crime (TOKATLIAN, 2010, p.43).

O interesse em internalizar as funções das Forças Armadas na América Latina é de longa data. Na década de 1960, após a vitória da Revolução Cubana, os Estados Unidos reformularam a estratégia de segurança continental para a América Latina, por meio das Missões Militares e do Colégio Interamericano de Defesa, induzindo as Forças Armadas da região a admitir como primeira hipótese de guerra não mais o inimigo externo, mas o inimigo interno, representado pelos movimentos sociais e nacionais de cunho comunista (Resolução XLI da Junta Interamericana de Defesa) (BANDEIRA, 2010, p. 65).

Ao longo da década de 1990, países como a Bolívia, Peru e Colômbia direcionaram suas Forças Armadas diretamente em operações de repressão ao tráfico. No caso do Brasil, as pressões norte-americanas para que os países da América Latina empregassem suas Forças Armada no combate ao tráfico de drogas gerou recorrentes desentendimentos dentro do governo brasileiro como será debatido no Capítulo 4.

Na Colômbia foi onde a presença militar norte-americana justificada pela “guerra às drogas” teve sua maior expressão. Um complexo conflito, em meados da década 1990, envolvendo conexões financeiras e junção entre o tráfico de drogas e grupos guerrilheiros resultou em altos níveis de violência que assolou o país (HIRST, 2006, p. 39). Em resposta, o presidente colombiano Andrés Pastrana desenvolveu o Plano Colômbia, que contou com a reformulação e investimento dos Estados Unidos. O plano foi executado no ano de 2000 e contou com um auxílio financeiro de US\$ 1,32 bilhão dos Estados Unidos, direcionados em operações militares antidrogas no sul da Colômbia (US\$ 416,9 milhões); operações de interdição ao tráfico de drogas (US\$ 378,6 milhões); ajuda à Polícia Nacional Colombiana (US\$ 115,6 milhões); apoio à promoção de direitos humanos e à reforma do sistema judicial colombiano (US\$ 106 milhões); apoio ao desenvolvimento econômico alternativo (US\$ 106 milhões); apoio ao processo de paz e à região andina (US\$ 183 milhões) (INESC, 2002, p. 14). Conforme a distribuição orçamentária, é clara a prioridade

⁹ United States Southern Command.

atribuída às medidas de repressão à produção e ao tráfico, com relação às iniciativas de desenvolvimento e redução da demanda.

O Brasil não demonstrou nenhum interesse em participar de um debate em torno do Plano Colômbia (HERZ, 2006, p. 213). Inclusive, reafirmando os princípios da não intervenção, o Brasil posicionou-se contra uma intervenção unilateral sem a participação das Nações Unidas (HERZ, 2006, p. 213). Reafirmando princípios de não interferência, Fernando Henrique Cardoso e seu ministro das relações exteriores, Felipe Lampreia, declararam que o Brasil não enviaria tropas para intervir na Colômbia e que tampouco cederia seu território para qualquer operação militar na Colômbia (BANDEIRA, 2008, p. 181). Uma pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) revelou que 58% dos representantes do governo no congresso e 92% da oposição consideraram o Plano Colômbia um perigo potencial para a soberania do Brasil em 2001 (INESC, 2002).

A agenda de segurança internacional posta pelos Estados Unidos após os anos 1990 levantou questões sobre a redefinição do conceito de soberania e os critérios de intervenção, o que gerou sérias preocupações dos militares brasileiros com relação à presença militar norte-americana no combate às drogas, compreendidas como uma possível ameaça à Amazônia brasileira (CERVO et al., 2011, p. 503; HERZ, 2006, p. 207). A visão brasileira com relação a intervenções internacionais se baseia na ideia de que elas requerem consenso das partes e que seja realizada pela ONU (HERZ, 2006, p. 206). O Brasil tampouco mostrou interesse em trazer o tema para debate em fóruns regionais e manteve uma posição discreta e defensiva sobre o tema, reafirmando sua preocupação com relação à soberania nacional e à inviolabilidade das fronteiras nacionais (HERZ, 2006, p. 197; HIRST, 2009, p. 119). Havia uma divergência entre a Polícia Federal, que recebia auxílios financeiros e treinamento da DEA, e as Forças Armadas, que são tradicionalmente contra a presença de forças estrangeiras em território nacional e dos exercícios realizados na Amazônia (BANDEIRA, 2010, p. 109). É uma constante nas Forças Armadas, assim como na diplomacia brasileira, posicionarem-se em defesa do resguardo à soberania do país como valor máximo (CERVO, 2008, p. 144). Apoiado na noção de autodeterminação de suas políticas domésticas e da soberania territorial, o Brasil se declarou veementemente contra a presença militar dos Estados Unidos na América Latina, sobretudo na região amazônica.

O tema das drogas sem dúvidas fazia parte da agenda bilateral entre os Estados Unidos e o Brasil. A redefinição da agenda de segurança dos Estados Unidos, sobretudo no que se refere à inserção da guerra às drogas como uma de suas prioridades de segurança, teve grandes repercussões sobre a América Latina como um todo. Conforme desenvolveremos mais profundamente no próximo capítulo, (3.3), os Estados Unidos tiveram uma importância muito grande em influenciar interpretação brasileira de que as drogas eram uma preocupação da segurança, ainda que divergissem com relação aos meios de combatê-lo (HERZ, 2006, p. 208). Além disso, conforme analisaremos no Capítulo 4.3, os Estados Unidos participaram ativamente da repressão ao tráfico no Brasil em cooperação com a Polícia Federal.

Da mesma forma, a formação de um regime de proibição global das drogas contou, desde suas origens, com um expressivo protagonismo dos Estados Unidos, que segundo Andreas et al. (2006, p. 173), usaram as Nações Unidas para criar, universalizar e supervisionar a proibição das drogas no mundo, assim como para promover seus interesses. A incorporação das concepções sobre drogas definidas internacionalmente, seja pelo regime de proibição global, seja pelas pressões norte-americanas, foi facilitada em grande medida pelo modelo de inserção internacional adotado pelo Brasil a partir da década de 1990, tema que será debatido no capítulo a seguir (3).

3. A inserção Brasil no contexto do tráfico de drogas internacional

Neste capítulo foi analisado se e como o processo de securitização do tema das drogas, iniciado pelos Estados Unidos e pelas organizações multilaterais (Capítulo 2), foi avaliado pelo Brasil com base no modelo de inserção internacional do país naquele período e na posição em que o país ocupava na cadeia do tráfico internacional de drogas segundo avaliação das autoridades nacionais e de agências dos Estados Unidos e das Nações Unidas. A partir disso, discutimos quando e se os atores políticos incorporaram as definições de segurança consolidadas internacionalmente nos anos 1990 tendo como referência principal documentos oficiais, discursos resultantes de entrevistas veiculadas pela mídia ou declarações oficiais de autoridades nacionais.

Este capítulo está organizado em três tópicos. No primeiro deles (3.1), analisamos o modelo de inserção internacional do Brasil na década de 1990, identificando a mudança que a política externa do país sofreu neste período como um fator importante para compreender por que, a partir deste determinado momento, foi possível que o tema das drogas passasse a fazer parte da agenda internacional do Brasil. No segundo tópico (3.2), foram organizados os dados sobre produção, consumo e tráfico de drogas no Brasil, apontando para um expressivo crescimento do papel do Brasil na dinâmica do tráfico internacional de drogas, sobretudo da cocaína, em termos de uso de seu território, estruturas bancária e portuária, fortalecimento das organizações criminosas, crescimento do consumo etc. Por fim, no terceiro e último tópico (3.3) desenvolvemos como se deu, a partir da nova estratégia de inserção internacional do Brasil (3.1) e do crescente papel que o Brasil ocupava no tráfico internacional de drogas (3.2), avaliação do Brasil sobre o problema das drogas no país como uma ameaça à sua segurança, seguindo ou não as definições de segurança internacional que vinham se consolidando internacionalmente.

3.1. A inserção internacional do Brasil na década de 1990

A virada dos anos 1990 foi marcada por grandes mudanças no modelo de inserção internacional do Brasil. No cenário internacional, este período foi caracterizado pelo fim da Guerra Fria e, portanto, pelo desmonte da ordem bipolar e do conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética. Na dimensão regional, pelo fim dos contenciosos com que marcaram historicamente as relações entre Brasil e Argentina e pela maior propensão à segurança multilateralizada na América do Sul, apoiada com entusiasmo pelo Brasil. No plano nacional, pelas transformações decorrentes do processo da redemocratização que se iniciaram em meados da década de 1980 (CERVO, 2008, p. 137).

Segundo Lafer et al. (1997, p.55-56), o início dos anos 1990 caracterizou-se por um grande otimismo diante da perspectiva de que se formaria um mundo de unanimidades de valores atrelados à democracia e ao liberalismo. Os países da América Latina substituíram o modelo desenvolvimentista pelo modelo econômico neoliberal, baseado em políticas de austeridade e de liberalização econômica recomendadas pelos Estados Unidos e por instituições financeiras internacionais, tais quais o Banco Mundial e o FMI, que tinham como objetivo superar a crise da dívida externa que tomava a região ao longo dos anos 1980 (CERVO, 2008, p. 51).

O final da Guerra Fria resultou em uma série de implicações para a América Latina. Para Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr. (1997, p. 58), a partir dos anos 1980, a capacidade diplomática dos países subdesenvolvidos foi enfraquecida, a partir de então identificados como fontes das ameaças à segurança internacional, de onde se originariam as instabilidades políticas, as guerras civis, os nacionalismos e, no caso específico da América Latina, o tráfico de drogas. A ideia dominante era a de que estes países resolveriam seus problemas na medida em que se tornassem mais parecidos com os países desenvolvidos, o que implicou na adesão dos países subdesenvolvidos aos regimes internacionais e ao chamado Consenso de Washington, que incentivou medidas liberalizantes e condicionalidades aos empréstimos dos Estados Unidos e das agências internacionais (LAFER et al., 1997, p. 58).

A mudança no padrão de relacionamento entre o Brasil e a Argentina, projetado na década de 1970, mas consolidado apenas nos anos 1990, deslocou o foco estratégico da segurança do Brasil das fronteiras do sul para a região amazônica (MIYAMOTO, 2010, p.

451). O Sistema Comum de Contabilidade e Controle criado em 1990; o Acordo para Uso Exclusivamente Pacífico de Energia Nuclear de 1991; o Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares e a Agência Internacional de Energia Atômica também de 1991; e a assinatura do Tratado de Assunção 1991, que inaugurou o projeto do Mercosul, foram marcos importantes que representam o esfriamento das tensões entre os dois países a partir da década de 1990, em razão sobretudo do processo de redemocratização pelo qual os dois países passaram neste período (CERVO, 2008, p. 140).

No plano doméstico, este período foi marcado pelo processo de redemocratização que se consolidou em 1985 no Brasil, quando os militares foram retirados do poder político, após passados vinte anos de ditadura. Segundo Miyamoto (2000b, p. 125), o primeiro governo comandado por um presidente civil, José Sarney (1985-1990), afetou muito superficialmente a política externa do país. No entanto, é possível identificar, com base na mudança de tom e conteúdo do discurso do presidente na Assembleia Geral das Nações Unidas de 1986, que novos temas que ganhavam destaque na agenda internacional seriam inseridos progressivamente na agenda de política internacional do Brasil. Segundo o então presidente José Sarney,

Duas grandes questões devem igualmente ser objeto da nossa preocupação prioritária: a proteção ambiental e o combate ao tráfico e uso de drogas [...] O primeiro é o da sobrevivência da humanidade, a morte da vida no planeta. O segundo, o da vida e da morte, a antívida, a liquidar a pessoa humana, principalmente em sua fonte mais pura, que é a juventude [...]. Já demos um importante passo adiante em 1988, com a adoção da Convenção de Viena. As dimensões cada vez mais graves do problema recomendam agora que esta Assembleia se volte com urgência para a definição de medidas efetivas de cooperação (apud. CORRÊA, 2013, p. 510-512).

Segundo Cervo (2008, p. 50), a revisão do modelo de inserção internacional do Brasil seria de fato consolidada a partir dos anos 1990. Como resultado do esgotamento do modelo desenvolvimentista de substituição de importações, caracterizado pelo isolamento da política internacional, que havia marcado a política externa de Geisel (1974-1979) a Figueiredo (1979-1985), os governos Fernando Collor de Mello (1990 -1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) optaram por aderir às novas condições do contexto internacional globalizado por meio da abertura da economia e de uma maior participação na agenda internacional multilateral.

As grandes mudanças no cenário internacional do final da década de 1990 fizeram com que a política internacional do Brasil identificasse na interdependência e na cooperação os parâmetros para sua inserção internacional (MIYAMOTO, 2000b, p. 126). A política externa do governo Collor estabeleceu como prioridade a atualização da agenda internacional do país de acordo com as novas questões que ganhavam destaque nos fóruns internacionais e a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos, de modo a desmontar o perfil terceiro mundista do país (HIRST et al., 1995, p. 6). Como parte da nova estratégia, o Brasil passou a se inserir em regimes internacionais que tocavam em temas sobre os quais o país costumava manter uma postura defensiva, como o meio ambiente, tecnologias sensíveis, patentes, dívida externa, abertura comercial e também as drogas. Com isso, o Brasil conseguiu se aproximar dos Estados Unidos e reverter a agenda negativa que marcava a relação entre os países desde a década de 1970 (LIMA et al., 1994, p. 58).

Fernando Collor de Melo declarou diante da Assembleia Geral da ONU de 1990 reconhecer o novo contexto internacional sobre o qual o Brasil deveria agir e no qual deveria se inserir. Segundo suas palavras,

Globaliza-se a agenda da comunidade internacional [...] Uma promissora agenda se anuncia, onde figuram não só a reativação do desenvolvimento econômico e da cooperação internacional, mas também a temática da garantia de todos os direitos humanos - políticos, econômicos e sociais -, da proteção concertada ao meio ambiente em nível planetário e do combate ao tráfico de drogas. Enquanto desaparecem as tensões no eixo Leste-Oeste, coloca-se com todo vigor a questão da definição dos novos lineamentos da ordem econômica internacional (apud. CORRÊA, 2013, p. 524).

Itamar Franco (1992-1994), que substituiu Fernando Collor de Mello após seu *impeachment*, tinha pessoalmente uma posição mais nacionalista (HIRST et al., 1995, p. 10). Contudo, preocupado em lidar com a instabilidade política e econômica que tomava o país naquele período, preferiu devolver a direção da política internacional do país ao Itamaraty, sem que grandes inovações fossem adotadas (HIRST et al., 1995, p. 10).

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), por sua vez, conduziu a política internacional do Brasil com forte ênfase no multilateralismo, valorizando a construção de uma governança global e acreditando que as negociações internacionais seriam capazes de estabelecer regras justas, transparentes e que fossem respeitadas pelos Estados (CERVO, 2008, p. 54). Na visão

de seu ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia (1998, p. 5-6), o fim da Guerra Fria havia sido acompanhado de uma crescente convergência no campo dos valores, práticas políticas e economia, embora reconhecesse o agravamento das disparidades de nível de vida entre os países ricos e pobres. Neste contexto, Lampreia (1998, p. 6) identificou uma mudança no sentido do poder, não mais baseado nas capacidades militares, mas cada vez mais definido em termos econômicos e na capacidade de influir na definição dos regimes e instituições que compõem a estrutura das relações internacionais.

Luiz Felipe Lampreia (1998, p. 6) identificou um contexto internacional muito mais complexo, onde novos atores – ONGs, empresas transnacionais, meios de comunicação, mercado financeiro – e novos temas de caráter transnacional – comércio, meio ambiente, crime organizado – deveriam passar a fazer parte do cálculo da política internacional dos Estados. Segundo ele (LAMPREIA, 1998, p. 7), a interdependência econômica e a globalização teriam trazido muitos ganhos, mas também ameaças como o crime organizado e o tráfico de drogas. A ação internacional do Brasil, portanto, deveria estar pautada pelos valores que mobilizam a comunidade internacional, como a democracia, os direitos humanos, o meio ambiente, a não proliferação, o combate ao crime organizado (LAMPREIA, 1998, p. 14).

Segundo análise de Herz (2006, p. 198), seu principal objetivo, sem que a autonomia do país fosse deixada de lado, foi buscar maior credibilidade internacional por meio da participação mais ativa na agenda internacional e reforçar as boas relações com os Estados Unidos. A contínua busca pela restauração da confiança internacional, iniciada por Collor e consolidada por Fernando Henrique Cardoso, implicava na adesão aos regimes internacionais dos quais o Brasil havia se afastado ao longo do regime militar (LIMA, 2005, p. 18).

A inserção de novos temas da agenda de política internacional do país foi acompanhada da inclusão de outros segmentos do Estado, como ministérios e secretarias em sua formulação, deixando de restringir a noção de política internacional, ou política externa aos enquadramentos do Itamaraty (FRANÇA et al., 2010, p. 7). A nomeação dos chanceleres Olavo Setúbal por Tancredo Neves em 1985 e de Roberto de Abreu Sodré pelo presidente Sarney em 1986 retirou o monopólio do Itamaraty da diplomacia do país (HIRST, 2011, p. 53). A exposição do Brasil à nova agenda internacional estimulou que várias agências estatais se posicionassem com relação aos temas abordados nos regimes internacionais, uma vez que

grande parte das decisões acaba repercutindo na formulação de políticas pública (Capítulo 4) (FRANÇA et al., 2010, p. 5-7).

De modo geral, as decisões em termos de política internacional se mantiveram em grande medida concentradas no Ministério das Relações Exteriores, mas no caso específico do combate internacional às drogas, o Ministério da Justiça teve um papel destacado. O que por vezes explica algumas divergências com relação à postura adotada pelo Brasil sobre o tema. O Itamaraty não tinha uma política externa claramente formulada para as drogas e a representação do Brasil nos fóruns internacionais especializados no tema se dava por meio do COFEN/CONAD, ainda que o Ministério das Relações Exteriores auxiliasse na avaliação das decisões do país e no desenvolvimento das declarações. Foi apenas em 1997 que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) criou um núcleo para tratar das questões vinculadas ao tráfico de drogas, instituído na Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos I (SGAP) (SILVA, 2013, p. 32). Desde o final da década de 1980, todos os presidentes da república e os ministros das relações exteriores mencionaram a questão das drogas em seus discursos às Assembleias Gerais da ONU e às Assembleias Gerais da OEA, assim como em alguns outros encontros de presidentes e chanceleres. Isso demonstra um interesse específico do Brasil, a partir deste período, de posicionar-se no sentido de contribuir internacionalmente com a cooperação sobre o tema.

Na primeira reunião do Ministério das Relações Exteriores do governo José Sarney, em 1985, o Ministro Setúbal chamou a atenção para o problema do tráfico de drogas e do consumo de drogas. Na ocasião, segundo Fernando Henrique Cardoso:

isso pareceu estranho: ‘Por que razão o Ministro do Exterior do Brasil vai falar de questão de narcotráfico e de droga?’. Era o nosso despreparo, na época, para entendermos as consequências da questão da droga e a implicação não apenas nacional, mas internacional do problema do narcotráfico e da droga, hoje, avivado, de novo, com a questão do terrorismo, com a questão da droga no Afeganistão, com a questão da droga na Colômbia. Enfim, a memória, hoje, está avivada porque a imprensa noticia, dia e noite. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001a, p. 219).

Tornou-se recorrente a menção ao tema das drogas por parte dos Ministros das Relações Exteriores. Luiz Felipe Lampreia, ministro do governo Fernando Henrique Cardoso, durante a LIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas 1999, disse entender que as drogas representam mais que uma ameaça à vida e ao futuro dos jovens, mas “um dos maiores

desafios às sociedades democráticas (...), grave ameaça à segurança de instituições nacionais e dos próprios cidadãos, que pagam com suas vidas o preço intolerável desse fenômeno do nosso tempo” (apud. CORRÊA, 2007, p. 658). Celso Lafer em seu discurso de posse declarou que “deveremos, igualmente, envidar esforços ainda mais intensos de cooperação internacional para fazer frente às novas ameaças que representam o tráfico de drogas, o crime organizado e a lavagem de dinheiro.” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001a, p. 50).

No que diz respeito à segurança internacional, o Brasil esteve envolvido desde o fim da Guerra Fria na concepção da noção de segurança multilateralizada, a ideia de que a ação multilateral dos Estados deveria induzir o ordenamento mundial da segurança mediante medidas de confiança de alcance global (CERVO, 2008, p. 142). Na Política de Defesa Nacional (PDN), publicada em 1996 (Decreto nº 5.484), documento que teve por objetivo estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional em termos de defesa, a diplomacia foi apresentada como o primeiro e principal instrumento da defesa do país, afirmando que a defesa nacional “é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz” (PDN, 1996). A adesão do Brasil no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) e do Tratado de Não- Proliferação (TNP) e a crescente participação em missões de paz da ONU fizeram parte da tentativa de construir uma agenda positiva com a agenda internacional e, principalmente, com os Estados Unidos.

No entanto, em defesa do próprio fortalecimento da segurança multilateralizada, muitas vezes Cardoso posicionou-se contra o unilateralismo e a ingerência norte-americano na América do Sul (HIRST et al., 1995, p.15). As intervenções norte-americanas em assuntos de segurança na América Latina a partir da década de 1990, atreladas às questões ambientais na Amazônia ou ao combate às guerrilhas e ao tráfico de drogas na região andina e amazônica, foram recebidas negativamente pela diplomacia brasileira. A preocupação da diplomacia brasileira era garantir que o poder dos Estados Unidos não se sobrepusesse às instituições multilaterais que garantia a legalidade do sistema internacional (HIRST, 2011, p. 82).

Para Hirst (2011, p. 46), a capacidade coercitiva dos Estados Unidos, a partir da década de 1990, passou a ser exercida por meio do seu poder de pressão e de agenda, gerando a ilusão de comunhão dos interesses internacionais. Embora a diplomacia brasileira tivesse incorporado os novos temas da agenda internacional, como o meio ambiente, os direitos humanos, o terrorismo e o tráfico de drogas, preocupava-se com a forma como estes valores

poderiam justificar medidas intervencionistas que relativizassem a soberania dos Estados (HIRST, 2011, p. 57). Como discutiremos no Capítulo 4.3, a participação direta dos Estados Unidos no combate ao tráfico de drogas no Brasil em cooperação com a Polícia Federal ocorreu de fato e foi considerado por alguns setores do governo como uma verdadeira afronta à soberania do Brasil.

Qualquer análise que pretenda compreender a atuação do Brasil no tema do tráfico de drogas a partir deste período deve levar estes pontos em consideração. As mudanças no contexto internacional e interno resultaram em uma nova postura e na inserção de novos temas à agenda de política internacional do país, tanto no âmbito dos regimes internacionais formalizados pelas organizações internacionais, como no que diz respeito às relações bilaterais com os Estados Unidos, a maior potência mundial e o protagonista da guerra às drogas na América Latina.

3.2 A dimensão internacional do tráfico de drogas no Brasil

O tráfico de drogas é definido acadêmico e politicamente como uma categoria de crime transnacional¹⁰. O termo crime transnacional foi conceitualmente definido pelas Nações Unidas por meio do 4º Relatório das Nações Unidas sobre Tendências Criminais e Operações de Sistemas de Justiça Penal¹¹ como referente a “infrações cuja criação, prevenção e/ou efeito direto ou efeitos indiretos envolvem mais de um país”, incluindo dentre elas o tráfico de drogas (NAÇÕES UNIDAS, 1995, tradução nossa). Em 1994, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração Política e Ação Global de Nápoles contra o crime transnacional (Resolution 49/159) recomendando estratégias e incentivando a cooperação entre os países com o fim de combater o crime transnacional (NAÇÕES UNIDAS, 1995). A Convenção de Viena de 1988 e a Declaração Política da UNGASS de 1998 também associaram a atividade do tráfico de drogas a grupos criminosos transnacionais (NAÇÕES UNIDAS, 1988, p. 1; NAÇÕES UNIDAS, 1998, p. 4), o que foi consolidado por uma extensa literatura que se

¹⁰ Para Reuter et al. (1999: 8), o termo crime transnacional nem sempre é definido pela literatura como organizado, pois entende-se que uma atividade a que perpassa fronteiras nacionais e envolva mais de um país necessite, necessariamente, de algum grau de organização.

¹¹ O nome oficial em inglês é Fourth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems (CTS).

incorporou do termo crime transnacional ou crime organizado transnacional para se referir ao tráfico internacional de drogas (CASTLE, 1997; MASSARI, 2003; PEREIRA, 2011; SERRANO, 2005; SHELLEY, 1999; WILLIAMS, 1998).

A maior parte das drogas não é consumida no país em que é produzida. O cultivo da papoula e da folha de coca, por exemplo, está restrito às áreas geográficas do sudeste da Ásia e dos países andinos, respectivamente. O que torna o tráfico de drogas um crime transnacional é a ligação entre a oferta e a demanda e a rede que torna essa movimentação possível. O tráfico de drogas, especificamente da cocaína, envolve desde o cultivo da folha de coca, a colheita e o transporte da matéria prima para seu processamento, o processamento da droga em pasta base e cocaína e o transporte do produto ao consumidor final, na maior parte das vezes passando por meio de um país e organização criminosa até chegar ao consumidor final.

As fronteiras nacionais podem favorecer a atividade do crime ao criar brechas e dificuldades na aplicação de lei em decorrência dos limites representados pelas fronteiras nacionais e pelas diferenças entre os sistemas legais (PEREIRA, 2010, p. 164). Não necessariamente a definição do transnacional diz respeito à estrutura dos grupos. Por vezes os grupos criminosos são organizados e fixados localmente, mas a atividade criminosa que exercem funciona a partir de uma dinâmica transnacional exercida por grupos organizados em rede. Ou seja, a dinâmica é transnacional.

O crime organizado tradicionalmente foi avaliado politicamente como um problema doméstico de ordem criminal. Ao final do século XX, no entanto, ganhou um destaque expressivo na agenda das relações internacionais, seja porque o comércio internacional das drogas tenha ganhado dimensões sem precedentes, seja porque os Estados passaram a entendê-lo como um tema relevante da segurança internacional a partir daquele momento (WILLIAMS, 1994, p. 316; SHELLEY, 1995, p. 463). Grande parte da literatura identificou um crescimento exponencial do crime organizado transnacional ao longo da década de 1990, chegando a considerá-lo como um fenômeno qualitativamente novo, dada suas novas proporções (WILLIAMS, 1994, p. 319).

O avanço na tecnologia dos transportes, sobretudo da aviação, permitiu maior mobilidade às atividades comerciais. De 1970 a 2000, o volume de passageiros em aviões aumentou cerca de 5% ao ano (UNODC, 2010, p. 30), meio pelo qual boa parte das drogas passou a ser transportada pelo mundo. O desenvolvimento tecnológico das telecomunicações

representado pela telefonia móvel, internet e pagamentos por cartão de crédito tornou os fluxos internacionais ainda mais rápidos, facilitando a comunicação entre os grupos, assim como as transações financeiras e a lavagem de dinheiro. As comunicações se tornaram tão móveis como as pessoas, de modo a ser impossível policiar eficientemente todos os fluxos (UNODC, 2010, p. 31). Além disso, as reformas econômicas implementadas nos anos 1990, que liberalizaram mercados e diminuíram o poder regulatório dos governos, tornou ainda mais difícil o controle sobre as transações comerciais e financeiras transnacionais (TAYLOR, 2005, p. 186). Estas mudanças permitiram que o crime se internacionalizasse e se expandisse geograficamente com muito mais rapidez (SHELLEY, 1996, p. 465).

Esta foi a interpretação reconhecida no âmbito das Nações Unidas e que, por consequência, demandou a cooperação multilateral dos países na contenção e repressão deste tipo de atividade criminosa. Segundo o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi A. Annan (1997-2007),

A globalização ofereceu à raça humana oportunidades únicas. Infelizmente, também facilitou muitas atividades anti-sociais que se tornaram ‘problemas sem passaporte’. Dentre estas está o abuso das drogas (UNODC, 2000, tradução nossa).

O crescimento do crime transnacional teve um impacto significativo sobre a América Latina, que a partir da década de 1980 tornou-se uma das principais produtoras de drogas ilícitas do mundo. Até a década de 1970, de acordo com os relatórios da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE), a maior preocupação do regime de proibição global das drogas era o ópio e sua derivada heroína produzidos na Ásia, mas o crescimento da produção e do consumo da cocaína produzida a partir da folha de coca na Bolívia, no Peru e mais tarde, com maior destaque, na Colômbia, chamou a atenção dos Estados Unidos e dos órgãos multilaterais à produção de drogas na América Latina (JIFE, 1980, p.27; ESTADOS UNIDOS, s.d, p. 43).

Até meados da década de 1980, o cultivo da folha de coca concentrava-se apenas no Peru e na Bolívia. Até então, a Colômbia era identificada apenas como território de trânsito, processamento da cocaína, cultivo da *cannabis* e uma ainda muito incipiente produtor de folha de coca nas fronteiras amazônicas (JIFE, 1980, p. 27). Foi apenas a partir de meados da década de 1990 que a Colômbia tomou posição de destaque na produção de folha de coca, acompanhando o pico de consumo da cocaína nos Estados Unidos (UNODC, 2010, p. 81). Neste período, a ONU estimou que a indústria das drogas movimentava um capital na ordem

de US\$ 400 bilhões anuais, equivalente ao dobro da renda da indústria farmacêutica no mundo ou a cerca dez vezes o total de toda a assistência oficial para o desenvolvimento (SANTANA, 1999, p. 99).

O deslocamento geográfico da produção de drogas de uma região para outra é uma forma de fugir e burlar o controle das autoridades e o resultado do endurecimento de medidas de repressão. O êxito de uma política de repressão em um país pode ter como efeito o fortalecimento do cultivo de drogas em outro, como aconteceu na região andina. Este fenômeno foi denominado como “efeito balão”, como uma metáfora ao que ocorre com o ar dentro de um balão quando o pressionamos, situação em que o ar certamente não desaparecerá, mas ocupará um outro espaço (MORA, 1996, p. 118).

Desde o início dos anos 1980, a Colômbia cumpria um papel central no processo de destilação final da pasta base e da coca que eram cultivadas na Bolívia e no Peru e no tráfico da cocaína que tinha como principal destino final os Estados Unidos. O Cartel de Cali e o Cartel de Medellín ascenderam neste período como uma das mais bem-sucedidas corporações transnacionais do tráfico da cocaína. Como resultado, esforços do governo colombiano e norte-americano, os cartéis de drogas foram desmantelados e até o final dos anos 1990 as drogas passaram a ser traficadas por organizações pequenas, dispersas não mais hierarquicamente organizadas como os cartéis, mas em redes móveis. Gradualmente, movimentos insurgentes e revolucionários, como as Forças Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN) foram tomando conta do vazio deixado pelo desmantelamento dos grandes cartéis e também passou a atuar no tráfico da cocaína produzida nos Andes para os países consumidores (DREYFUS, 2009, p. 181).

Segundo avaliação das Nações Unidas e do governo norte-americano, grupos paramilitares e movimentos insurgentes utilizavam-se do tráfico de drogas para financiar suas atividades (ESTADOS UNIDOS, 2000, p. 10; UNODC, 2000b, p. 20). As FARC envolveram-se no tráfico de drogas na Colômbia por meio da cobrança de taxas a grupos traficantes que usassem os territórios dominados pela organização para trânsito e cultivo de coca em troca de proteção (DEYFUS, 2009, p. 120).

Neste período, o Brasil não era considerado um importante produtor de drogas ilícitas em nível mundial, mas em meados da década de 1980 foram identificadas algumas plantações

de *epadú* no estado do Amazonas também como resultado do “efeito balão” da repressão à região andina. O *epadú* é uma variedade da coca característica da região ocidental da Amazônia, área conhecida como “cabeça do cachorro”, na fronteira com a Colômbia e a Venezuela, área geograficamente isolada das outras variedades de coca. Inclusive, segundo avaliação do relatório da JIFE (1990, p. 34; 1993, p. 35), a produção desta espécie de folha de coca na Amazônia teria sido promovida pela Colômbia, que poderia usá-la como matéria prima à produção de cocaína substituta da folha de coca peruana.

A região amazônica também tinha uma importância destacada uma vez que era por meio das fronteiras da região que entrava a cocaína produzida principalmente no Peru, na Bolívia e na Colômbia por meio de vias aéreas, fluviais e terrestres. O Brasil passou a ser identificado como um centro importante de conexão internacional do tráfico de cocaína pelas autoridades federais ao início da década de 1980 e foi mencionado pelos relatórios da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes das Nações Unidas (JIFE) como um país de trânsito e produtor de precursores químicos, como a acetona e o ácido clorídrico, utilizados à produção da pasta básica da cocaína pela primeira vez em 1983 (JIFE, 1983, p. 29). Ao longo da década de 1990, o Brasil se consolidou como um território de trânsito importante da coca base do Peru para os laboratórios de processamento na Colômbia e de precursores químicos para a Bolívia e a Colômbia (ESTADOS UNIDOS, 1997). Estimava-se que circulava pelo Brasil cerca de 20 toneladas de cocaína da Bolívia e da Colômbia todos os anos (ESTADOS UNIDOS, 1996).

Além disso, como consequência da maior repressão dos Estados Unidos nos países produtores da coca ao longo da década de 1980, o Brasil tornou-se uma importante alternativa para o refino da cocaína na condição de um importante produtor e fornecedor de éter e acetona destinados à produção da droga, resultando em um crescimento expressivo no número de pequenos laboratórios no país (JIFE, 1991, p. 38; 1994, p. 36). Até a década de 1980, o Brasil era o único país da América Latina a fabricar o éter e a acetona utilizados para o processamento da pasta base em escala industrial (PROCÓPIO, 2000, p. 103). A maior parte da cocaína consumida nos Estados Unidos neste período havia sido processada no Brasil ou na Bolívia (O ESTADO DE S. PAULO, 1988, p. 18).

O Brasil ganhou destaque nos relatórios da JIFE a partir dos anos 1980 também pelo crescente índice de consumo de *cannabis* e psicotrópicos, como a anfetamina, sobretudo entre a população jovem (JIFE, 1983, p. 29). O consumo de cocaína ainda era muito modesto no

país, mas ganhava cada vez mais expressão e importância relativa às outras até o final da década. Na década de 1990, o abuso de cocaína, pasta de coca e crack atingiam índices crescentes, sobretudo nas grandes cidades e nas áreas de fronteiras com os países produtores (JIFE, 1992, p. 44; JIFE, 1996, p. 46).

Apesar disso, ao longo da década de 1990 o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC) denunciava o Brasil por não ter realizado nenhuma ampla pesquisa nacional sobre o consumo de drogas no país (UNODC, 2000, p. 193), o que resultou inclusive em uma recomendação da OEA para que o país criasse um sistema que mensurasse esses dados (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2000, p. 3). O primeiro Levantamento Nacional sobre o Uso do Álcool, Tabaco e Outras Drogas foi realizado pelo Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID) somente em 2010. A maior parte das informações era produzida pelos Estados Unidos e pelas Nações Unidas, o que denotam influências outras para a mudança de postura do Brasil no sentido de maior endurecimento no combate às drogas, que não apenas uma preocupação individual do estado brasileiro baseada em dados objetivos.

Durante a década de 1980, o Brasil também passou a ser identificado como um importante produtor de *cannabis*, sobretudo para o mercado doméstico (JIFE, 1990, p. 34). A região que ficou conhecida como Polígono da Maconha compreende 32 municípios localizados no sertão da região nordeste do país entre a Bahia e o Pernambuco. No entanto, inexistem estudos empíricos que quantifiquem as áreas de cultivo de maconha na região (LULIANELLI et al., 2004, p. 9). A *cannabis* produzida lá era fornecida à própria região e ao sudeste. Já ao início da década de 1990, a região dependia, em grande medida, da renda oriunda do comércio da maconha e apresentava altos índices de violência associados ao tráfico (O ESTADO DE S. PAULO, 1999, p. 3). A polícia federal calculou que no ano de 1999, de 350 mil pessoas que viviam na região, 40 mil delas estivessem envolvidas com a plantação de *cannabis* (O ESTADO DE S. PAULO, 1999, p. 29).

Relatórios das Nações Unidas e a literatura especializada no tema destacam a relação entre o tráfico de drogas e os altos índices de violência na América Latina (UNODC, 2008, p. 31; ZALUAR, 2004). A interpretação dominante sobre a associação entre o tráfico de drogas e a violência aponta para a ação criminosa exercida pelos traficantes com o fim de proteger seu mercado e seus lucros, pelos crimes contra as pessoas e a propriedade realizados pelos usuários que precisam pagar por suas drogas e, ainda, embora seja questionável pelos

especialistas, aponta para a violência perpetrada por indivíduos sob influência das drogas (WILLIAMS, 1994, p. 329).

A América Latina é uma das regiões com os maiores índices de homicídio do mundo e, segundo as Nações Unidas (UNODC, 1008, p. 31), grande parte disso está associada ao crime organizado, especialmente o tráfico de drogas. Isso porque, sem que haja um aparato formal para intermediar as relações no crime, os indivíduos são levados a resolver suas disputas por meio da violência (UNODC, 2010, p. 27). Acompanhando o crescimento do tráfico de drogas na região, a violência urbana cresceu expressivamente de 1980 a 2000 e na América Latina estima-se que 70% dos residentes em áreas urbanas tenha sido vítima de algum crime (UNODC, 2010, p. 27). Um estudo do governo brasileiro apontava que 80% do crime urbano no Brasil tinha conexão com as drogas (O ESTADO DE S. PAULO, 1998d, p. 4). No entanto, a capacidade do Estado de mensurar os o crescimento da violência neste período era muito limitada. Segundo Adorno et al. (2007, p. 12), não havia, até fins da década de 1990, estatísticas oficiais de criminalidade no Brasil em seu conjunto.

A ascensão do tráfico de drogas na América Latina é comumente associada pela mídia e pela literatura acadêmica ao seu baixo desenvolvimento político-institucional e econômico. A crise econômica que tomou a região na década de 1980, os altos índices de desemprego e subemprego, o enfraquecimento do Estado e os “vazios legais”, a crise da segurança pública e o crescimento desordenado dos centros urbanos teriam gerado brechas das quais o crime organizado tiraria proveito (PROCÓPIO FILHO, 1997, p. 76; DREYFUS, 2009, p. 176; ADORNO et al., 2007, p. 10). Para Machado (1996, p. 21), no entanto, não há uma relação necessária de causa-efeito entre a expansão do tráfico de drogas e o subdesenvolvimento na América Latina porque setores sociais poderosos, como indústrias farmacêuticas, políticos e bancos, se integram a essa economia nos países da região, assim como nos Estados Unidos e na Europa.

O consumo e o tráfico de drogas foram comumente associados às camadas mais pobres da população e ao crime organizado nas favelas. No entanto, segundo pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 2003, 62% dos usuários de maconha, lança-perfume e cocaína no Brasil tinha renda superior a 25 salários mínimos por mês (NERI, 2003, p. 12). No passado, a cocaína era uma droga muito cara consumida apenas por uma classe privilegiada (ZALUAR, 2002, p. 71). Os pequenos traficantes, principais alvos das políticas de repressão ao crime, são na verdade a última fila dos explorados por uma cadeia poderosa, ramificada em

esfera internacional (ZALUAR, 1994, p. 98). Em termos globais, no começo da década de 1990, os Estados Unidos consumiam 50% da cocaína produzida na América Latina, tendo apenas 5% da população mundial (VILLA, 2000, p. 28). A demanda gerada pelos consumidores nos Estados Unidos é um importante indutor do crescimento do tráfico de drogas na América do Sul. Segundo relatório do próprio governo norte-americano, a maior parte da cocaína que é transitada pela Amazônia é enviada aos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS, 1996).

A origem das organizações criminosas também costuma ser relacionada às camadas mais pobres da população. Segundo Adorno et al. (2007, p. 13), o mercado do tráfico depende da existência de uma demanda por drogas e que cidadãos empobrecidos, sem trabalho ou sem perspectiva de futuro definido, exerçam o controle da distribuição de drogas, do ponto-de-venda, da circulação de dinheiro, das dívidas contraídas. O tráfico de drogas pode ser extremamente desorganizado, especialmente no varejo (MINGARDI, 2007, p. 55). No entanto, o tráfico de drogas em nível internacional é gerenciado por grandes organizações criminosas, que lideram e gerenciam os pequenos grupos criminosos (MINGARDI, 2007, p. 55).

O que há de particular na criminalidade organizada no Brasil, com relação às modalidades trabalhadas pela literatura internacional, é sua origem e vinculação com grupos organizados nas prisões (ADORNO et al., 2007, p. 14). As principais organizações foram fundadas nas prisões do Rio de Janeiro e de São Paulo em torno de objetivos particulares específicos, mas o tráfico de drogas acabou por se tornar a principal fonte de renda e de disputa entre as organizações.

O Comando Vermelho (CV) foi fundado em 1979 no Rio de Janeiro com o lema "Paz, Justiça e Liberdade", a partir do convívio entre presos comuns e militantes dos grupos armados que combatiam o regime militar (FOLHA DE S. PAULO, 2004). O tráfico de drogas foi responsável pela grande ampliação no grupo nas décadas de 1980 e 1990, que acabou dominando algumas áreas dos morros e favelas do Rio de Janeiro. Fernandinho Beira-Mar foi um dos principais líderes da organização e ficou conhecido como um dos maiores traficantes de droga do Rio de Janeiro. Preso na Colômbia, declarou que a organização pagava cerca de US\$ 10 milhões por mês às FARC em cocaína produzida no território do grupo (O ESTADO DE S. PAULO, 2001, p. 41). O Terceiro Comando (TC) surgiu na década de 1980 em oposição ao Comando Vermelho e a organização Amigo dos Amigos (ADA), fundada por

Ernaldo Pinto de Medeiros, conhecido como Uê, e por Celsinho da Vila Vintém surgiu em 1998 depois que seus líderes foram expulsos do Comando Vermelho (FOLHA DE S. PAULO, 2004). O Primeiro Comando da Capital (PCC), criado em 1993 nas prisões de São Paulo, se ascendeu e atuou no tráfico ao longo dos anos 1990 e 2000 e era composto por 6 mil integrantes presos e 3.582 mil soltos, estando presente em vinte e dois estados, na Bolívia e no Paraguai, faturando cerca de R\$ 8 milhões por mês só com o tráfico de drogas, segundo dados divulgados pelo Jornal O Estado de S. Paulo (2013, p. 15). Na ocasião, os Estados Unidos entraram nas negociações entre o governo colombiano e brasileiro para que fosse realizada a extradição do traficante (O ESTADO DE S. PAULO, 2001, p. 41).

Apesar de as autoridades apontarem para o domínio do tráfico de drogas nas áreas habitadas pelas camadas mais pobres da população, sobretudo nas favelas, o que viabiliza os lucros oriundos do tráfico de drogas é a lavagem de dinheiro, processo que mascara as origens ilegais do dinheiro ou o transforma em legítimo mediante transações financeiras, contas fantasmas, operações por casas de câmbio e doleiros, subfaturamento das importações e superfaturamento das exportações, desvio de créditos subsidiados para o mercado financeiro, corrupção, operações ligadas à ‘caixa 2’ etc. (MACHADO, 1997, p. 217-219). Já no início da década de 1990, o Brasil foi considerado como “uma das maiores lavanderias de dinheiro” no mundo (JIFE, 1992, p. 44; FATF, 2000, p. 10).

Segundo Machado (2002, p. 154), para que sejam viabilizados os fluxos financeiros decorrentes do tráfico, deve haver anuência do setor financeiro, já que existiria a possibilidade de os bancos questionarem a procedência dos montantes nele depositados. A CPI do Narcotráfico publicada em 2000 revelou o envolvimento de autoridades de alto escalão no tráfico internacional de drogas no Brasil. Como resultado desta investigação, foram indiciados membros do Congresso, deputados estaduais, empresários, advogados, ex-juízes e ex-policiais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000). Por causa de um relativamente sofisticado sistema financeiro, segundo relatório da JIFE, na condição de maior centro financeiro da região (JIFE, 1998, p. 36), o Brasil se tornava já ao início da década de 1990 um país chave no processo de lavagem de dinheiro do tráfico de drogas (JIFE, 1992, p. 44; FATF, 2000, p. 10). Segundo Wálter Maierovitch, Secretário Nacional Antidrogas entre 1998 e 2000, 17% das contas dos grandes traficantes estavam em bancos brasileiros, movimentando um total de US\$ 20 bilhões” (O ESTADO DE S. PAULO, 1998f, p. 4).

Apesar do endurecimento na repressão, ao longo da década de 1990, o Brasil já era considerado a maior rota internacional de cocaína do mundo (ESTADOS UNIDOS, 1997). Autoridades norte-americanas estimavam que de dez a vinte toneladas de cocaína transitavam pelo Brasil por meio de portos, rios e aviões (ESTADOS UNIDOS, 1996). Como resposta ao aumento no fluxo das drogas pelo país, a repressão policial ao tráfico aumentou consideravelmente dos anos 1980 aos 1990, apesar de algumas inconstâncias nos dados apresentados pela Polícia Federal. As apreensões de cocaína saltaram de 258 kg em 1982 para sete toneladas em 1993, onze toneladas em 1994, quatro toneladas em 1995, três toneladas em 1996 e três toneladas em 1997 (ESTADO DE S. PAULO, 1982, p. 9; ESTADO DE S. PAULO, 1998, p. 4; PROCÓPIO, 1999, p. 120).

Os dados sobre apreensão de drogas não são facilmente organizados, digitalizados e disponibilizados pela Polícia Federal do Brasil. Por conta disso, utilizamos os dados coletados pelo Departamento de Estado norte-americano, fornecidos pela própria Polícia Federal, por meio do International Narcotics Control Strategy, para apresentar a evolução da apreensão de drogas no país de 1989 a 1998.

Tabela 3 – Dados sobre repressão ao tráfico no Brasil (1989-1998)

Tipo de Droga (Tonelada)		1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989
Coca	Erradicadas						20	0	0	14	330
	Cocaína Apreendida	4,0	4,0	3,10	5,70	8,80	7,70	2,81	3,70	2,20	4,40
	Crack	-	0,122	-	-	-	-	-	-	-	-
Maconha	Erradicada	*	*	1.001	760	821	884	763	1.643	3.584	*
	Apreendida no País	-	31,7	19,8	11,7	18,4	10	19,6	8,5	10,2	-
Prisões			2.307	-	-	-	2.803	2.283	2.759	2.841	2.806
Lab. Destruidos	Lab. de Cocaína	0	0	0	0	0	5	0	3	3	4

* 2,86 Milhões de plantas destruídas. Medidas em toneladas desconhecida.

Fonte: Desenvolvida pela autora com base no International Narcotics Control Strategy Report de 1996 e 1998 (ESTADOS UNIDOS, 1996; 1998).

Com base em dados da Polícia Federal do Brasil coletados e organizados por Procópio (1998, p. 120-128), é possível notar que o foco principal da repressão e apreensão ao final da década de 1980 estava no sudeste, onde se concentrava o consumo e saída da droga do país para os Estados Unidos pelos portos e aeroportos internacionais. No entanto, ao longo da década de 1990, a região amazônica foi ganhando importância no que se refere à entrada da droga no país, conforme pode ser visto na Ilustração 1 (MACHADO, 2009, p. 74). Segundo Wálter Maierovitch, Secretário Nacional Antidrogas (1998-2000), “nossas fronteiras estão abertas, não há segurança” (O ESTADO DE S. PAULO, 1998, p. 4).

A produção da folha de coca se concentra nas áreas limítrofes da bacia amazônica na América Latina, especialmente Colômbia, Peru e Bolívia, em áreas que fazem fronteira com a Amazônia brasileira. A região amazônica foi a que mais sentiu os efeitos do crescimento do tráfico de drogas e das políticas de combate às drogas no país, já que fazia fronteira com os maiores produtores de cocaína do mundo (MACHADO, 2007, p. 24).

Os relatórios do International Narcotics Control Strategy dos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS, 1996) apontavam ao longo da década de 1990 para a necessidade de maior controle do governo brasileiro sobre a região amazônica. Isso porque o tráfico colombiano e peruano buscava se expandir para o Brasil com o fim de aproveitar a relativa falta de presença policial na região amazônica (ESTADOS UNIDOS, 1996). O Brasil estaria sob grande risco, já que os traficantes da região andina estavam movendo suas operações para território amazônico brasileiro com o intuito de evitar ações de apreensão e repressão que vinham sendo promovidas, sobretudo, na Colômbia (JIFE, 1990).

Segundo dados da CPI do Narcotráfico, na década de 1990 o Acre funcionou como porta de entrada para cerca de 70% da droga que ingressou no país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000). Como resultado da investigação, foi identificado que não apenas traficantes faziam do Brasil uma rota de tráfico, mas que também havia um cartel brasileiro encarregado da entrada e fornecimento do produto para São Paulo, Rio de Janeiro e Manaus. Estavam envolvidos empresários, responsáveis pela lavagem de dinheiro, políticos e juizes, que garantiam a impunidade aos envolvidos e ainda cerca de 1000 policiais que garantiam a proteção do cartel (VEJA, 1999). A participação dos envolvidos só foi possível dada as investigações sobre fraudes fiscais e crimes financeiros e a facilidade com que o dinheiro do crime era lavado no Brasil, segundo denúncias das Nações Unidas (JIFE, 1998, p. 36). Os

indivíduos mais poderosos deste cartel, segundo investigação, nem sequer tinham contato com a droga traficada (VEJA, 1999).

Segundo investigação da Superintendência da Polícia Federal, no Amazonas foram identificadas ao menos sete organizações internacionais do tráfico de cocaína atuantes na região amazônica do Alto Solimões, área de fronteira com o Peru e Colômbia. Três delas eram colombianas, duas peruanas, uma paraguaia e uma brasileira, a organização Chico Marcos (SENADO, 2000, p. 79). Tabatinga estabeleceu-se como a via de entrada dos traficantes e das drogas no Brasil devido à sua localização de fronteira com a Colômbia, pela cidade de Letícia, e com o Peru, pelo rio Solimões (SENADO, 2000, p. 79). As ramificações desses grupos atuavam, de acordo com o relatório, no Brasil na lavagem do dinheiro e no transporte de cocaína, onde encontram a infraestrutura necessária (pilotos, aviões, barcos, combustível e pistas de pouso clandestinas) para trazer a pasta-base de cocaína do Peru e levá-la a laboratórios de refino na Colômbia ou mesmo no Brasil de onde segue rota para a Europa e os Estados Unidos (SENADO, 2000, p. 79).

A organização colombiana, Rivera, liderada por Vicente Wilson Rivera Gonzales e Camilo Rivera Gonzales, foi identificada atuando na região da fronteira amazônica (Acre, Amazonas, Roraima e Rondônia), mas também no Estado de São Paulo. Em resposta ao fortalecimento da repressão na Colômbia, estas organizações passaram a montar no Brasil centros de refinamento de cocaína (SENADO, 2000, p. 80). A segunda organização colombiana é seu braço dissidente, conhecida como Cachique Rivera, liderada pelos irmãos peruanos Nicolas, Gaudêncio e Adolfo Cachique Rivera. A Polícia Federal identificou a participação do grupo no transporte de pasta-base do Peru para a Colômbia, pela Amazônia, com a ajuda de brasileiros (SENADO, 2000, p. 80).

A terceira organização colombiana é a Porras, criada por Evaristo Porras Ardila, havia sido o principal fornecedor de pasta-base de coca de Pablo Escobar, líder do Cartel de Medellín morto em 1993. Um de seus líderes, Rolando Saavedra Shapiana, era proprietário do maior hotel de Tabatinga, o Hotel Pousada do Sol. Além de atuar na região das fronteiras amazônicas, foram identificados elos da organização no Brasil também na região nordeste, no Ceará. A organização comandava a maior empresa de pescada de Letícia, a Pescaderia Del Amazonas e trazia cocaína escondida dentro de peixes (SENADO, 2000, p. 80). A quarta delas é a organização Stela, também conhecida como Cartel de Los Llanos, liderada por uma

mulher colombiana, de nome Stela, que assumiu parte dos espaços deixados por Pablo Escobar na região de Medellín (SENADO, 2000, p. 80).

A organização paraguaia, Dom Papito, liderada por Ramon Mendonza, fornecia armas e munições aos guerrilheiros da FARC em troca de cocaína e revendia a droga a brasileiros (SENADO, 2000, p. 80). O grupo peruano, liderado por Carlos Zapater Zarak, fornecia produtos químicos para o refino da pasta-base de cocaína no Brasil, Peru, EUA e Equador (SENADO, 2000, p. 80). Por último, a organização brasileira identificada pela investigação levava o nome de Chico Matos, mais uma dissidência da organização Rivera. Ela reúne policias federais do Brasil, Colômbia, Peru, Chile, Bolívia, Panamá, Venezuela e Equador (SENADO, 2000, p. 80).

Segundo Williams (1994, p. 139), o tráfico de drogas não é um fenômeno novo. O comércio do ópio foi um importante componente das relações comerciais entre a Europa e a Ásia durante o século dezanove. No entanto, segundo o autor, a partir dos anos 1990 o crime transnacional controla o que se tornou uma indústria global de produção e distribuição de drogas (WILLIAMS, 1994, p. 139). Para Shelley (1995, p. 1), a complexidade das organizações criminosas, seu alcance global e sua capacidade de penetração nas instituições políticas fragilizam o Estado e ameaçam a democracia e o desenvolvimento econômico legítimo. Naím (2005, p. 18) conclui que as mudanças na década de 1990 não apenas fortaleceram os grupos criminosos, que expandiram sua atuação transnacionalmente, como enfraqueceram as instituições que seriam capazes de combatê-los.

A interpretação dominante é a de que a ameaça do tráfico de drogas emergiu do mundo social e exigiu uma resposta dos governos para contê-la. No entanto, segundo Bigo (2000, p. 176), a ameaça não existe anteriormente ao nosso julgamento sobre ela. Andreas (2011, p. 405) defende não haver nada de objetivamente novo na criminalidade transnacional que seja resultado da globalização como vem se consolidando nos estudos sobre o tema. Sob este ponto de vista, o crime transnacional não é novo nas relações internacionais e existem atividades criminosas diversas, dentre elas o tráfico de substâncias ilícitas, que violam as fronteiras nacionais e a soberania dos Estados desde sua formação como tal. Para Andreas (2011, p. 406), a globalização ilícita na verdade data da emergência do comércio transoceânico e das restrições do comércio mercantilistas. Crime organizado transnacional é apenas um novo termo para uma prática antiga. Para Castle (1997, p. 2), a ameaça que grupos criminosos representam ao Estado tem sido exagerada.

O fato é que a atividade do crime transfronteiriço parece ter crescido, pois o controle do Estado sobre suas fronteiras, ao contrário do que comumente se pensa, nunca esteve tão rígido (ANDREAS, 2011, p. 205). Foi o endurecimento do controle sobre as fronteiras e não sua abertura, que possibilitou que o tráfico de drogas se tornasse uma das atividades criminosas mais rentáveis da atualidade. Isso porque, cada fronteira atravessada aumenta o risco associado ao crime e o investimento do grupo criminoso em corrupção e logística (MACHADO, 1996, p. 25). Os altos custos associados ao risco são repassados ao valor final do produto, tornando-o, em caso de êxito da operação, extremamente lucrativo (MACHADO, 1996, p. 25).

Os relatórios da Polícia Federal sobre apreensão de drogas não foram até hoje organizados em uma única base de dados e digitalizados. Conforme exposto no trabalho de Procópio et al. (1998, p. 81-86), há uma clara inconstância nos dados sobre apreensão das drogas no país, registrados pela própria Polícia Federal. Pesquisas nacionais sobre consumo de drogas eram inexistentes neste período, como apontam e cobram os relatórios do JIFE. Com relação à produção de drogas, dados apresentados em jornais e pesquisas divergem sobre a existência de plantações de *epadú* na Amazônia ou sobre a dimensão da produção de maconha no polígono da maconha, na região nordeste do país.

Com relação aos relatórios da ONU, são os próprios Estados que fornecem os dados referentes ao consumo, produção e apreensão. Deste modo, deve ser levado em consideração o interesse e a capacidade das agências governamentais responsáveis pela organização dos dados com relação às pressões internacionais e ações políticas que podem decorrer de sua divulgação (ANDREAS, 2011, p. 408). No caso dos relatórios produzidos pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos sobre as estimativas de produção de drogas em outros países, os relatórios anuais do International Narcotics Control Strategy, segundo Andreas (2011, p. 407), nunca forneceram nenhum detalhe sobre a metodologia utilizada para coletar as estimativas que por vezes apresentavam sérias inconsistências ao longo do tempo (ANDREAS, 2011, p. 407).

O fato é que o crime transnacional e do tráfico de drogas no Brasil e no mundo, o fato é que eles passaram a fazer parte da agenda de segurança internacional ao final do século, seja por mudanças objetivas ou não. Segundo Huysmans (2006, p. 12), o que faz um fenômeno como o tráfico de drogas ser objeto da segurança não é a expansão de suas formas transnacionais de atuação, mas sim sua definição política como exceção. A construção de uma

narrativa dominante sobre o crime transnacional como uma ameaça global crescente resultou na mobilização de ações políticas com a finalidade de responderem a esta ameaça (ANDREAS, 2011, p. 408-409).

O sentido desta pesquisa é explicitar a narrativa política que foi construída por meio de dados publicados em relatórios oficiais, discursos de autoridades governamentais, textos jornalísticos e ações políticas em torno do fenômeno do tráfico de drogas no Brasil. Isso porque os dados não carregam consigo um significado em si. São resultado de noções e ideias construídas socialmente (LIPSCHUTZ, 1995, p. 8). Os agentes atuam sobre a realidade objetiva com base nos significados que estes têm para eles (WENDT, 1992, p. 396). Os dados empíricos devem ser interpretados a partir dos significados intersubjetivos atribuídos a eles, ou seja, com base no conhecimento coletivo e compartilhado em torno de um determinado fenômeno (ADLER, 1997, p. 327). O crescimento do tema do tráfico de drogas nas relações internacionais e no Brasil durante a década de 1990, apresentando dados cada vez mais crescentes e alarmantes, bem como a narrativa de que os males vividos na sociedade eram decorrentes das drogas geraram uma demanda de ação do Estado e, portanto, as bases para que o tema das drogas se tornasse um tema prioritário da agenda política do país, como será debatido nos próximos tópicos.

3. 3. O tema das drogas na agenda de segurança do Brasil

Desenvolvemos até aqui a ideia, já bem aceita pela literatura, de que o tráfico de drogas foi definido pelos Estados Unidos, assim como pelas organizações multilaterais, como um tema da segurança internacional (Capítulo 2). O esforço desta presente pesquisa é, a partir disso, compreender de que forma as definições de segurança que se consolidaram internacionalmente vêm sendo avaliadas pelo Brasil, como o Brasil se insere neste contexto e quais foram as repercussões desta avaliação sobre as políticas de combate ao tráfico de drogas do Brasil (Capítulo 4).

No que se refere à criminalidade e à ameaça representada pelo tráfico de drogas, os meios de comunicação têm um importante papel na construção do imaginário social a partir da maneira como decide narrá-lo e apresentá-lo ao público (WILLIAMS, 2003, p.526, tradução nossa). A razão disso é que a compreensão que temos sobre um determinado

fenômeno é resultado de ideias construídas socialmente e, posteriormente, institucionalizadas e internalizadas pelos próprios atores sociais, limitando a forma como podem entender ou agir sobre este objeto. Isso significa que, mais do que uma ameaça objetiva ao Estado nacional, o tráfico de drogas pôde ser definido politicamente como uma ameaça a partir da percepção e da avaliação dos atores sociais sobre este fenômeno.

Tradicionalmente, os estudos de segurança nas relações internacionais se constituíram como “o estudo da ameaça, do uso e do controle da força militar” (WALT, 1991, p. 212). A tradição realista das Relações Internacionais tende a compreender a segurança como um derivativo de poder (BUZAN, 1991, p. 2). Ou seja, na medida em que um Estado acumula poder, sobretudo militar, e uma posição de dominância no sistema internacional, é possível que ele tenha garantida sua segurança contra ameaças representadas por outros Estados (BUZAN, 1991, p. 2). Segundo esta abordagem, o Estado é o único sujeito da segurança e as ameaças que o atingem ou que são provocadas por ele podem ser objetivamente identificadas, de modo que é possível que seja precisamente declarado o que é ou não uma questão de segurança (KRAUSE et. al., 1996, p. 233).

A noção de segurança compreendida como ausência de ameaça e atrelada ao estado e ao poder militar foi especialmente predominante ao longo da Guerra Fria, considerada pela literatura como a era dourada dos Estudos de Segurança (BUZAN et al., 2013, p. 117; WALT, 1991, p.2013). A questão central dos estudos de segurança neste período era compreender como os Estados deveriam agir diante da realidade das armas nucleares e do equilíbrio bipolar (WALT, 1991, p. 214). Ou seja, os estudos estavam centrados na relação entre as grandes potências militares e o uso das forças convencionais neste contexto.

O fim da Guerra Fria colocou em questão a própria agenda de estudos de segurança internacional. O conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética e o equilíbrio nuclear perderam importância estratégica relativa nas relações internacionais, dando espaço à redefinição política e acadêmica sobre os novos interesses e ameaças com os quais os Estados deveriam lidar. Foram especialmente importantes nesse período a emergência das agendas da economia internacional, do meio ambiente, do crime transnacional, da imigração e dos direitos das minorias ao centro das preocupações de segurança internacional, temas impossíveis de serem compreendidos a partir da lógica militar e estadocêntrica da segurança (BUZAN, 1997, p. 7). Ao longo deste processo, emergiu uma significativa literatura que colocou em xeque as definições de segurança internacional trabalhadas pelo realismo nas

Relações Internacionais, com o fim de propor um conceito mais amplo que permitisse a consideração de novos atores e de novos temas que até então não poderiam ser compreendidos sob a ótica da segurança, mas que vinham ganhando destaque na agenda política internacional (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 287-289).

Este novo ambiente internacional foi marcado por uma redução relativa da importância de conflitos interestatais. A América Latina, por exemplo, é considerada a região mais pacífica do mundo em termos de conflitos interestatais, ao mesmo tempo em que fenômenos não estatais, como instabilidades políticas, corrupção, desastres naturais, crime transnacional e a produção e tráfico de drogas são percebidos como ameaça à segurança pelos países da região (VILLA, 2010, p. 24). Ao longo do espaço e do tempo, os atores sociais consideraram diferentes fenômenos como sendo um risco à sua sobrevivência (CASTLE, 1997, p. 3). Segundo Andreas et al. (2005, p. 7), as ameaças transnacionais, como o tráfico de drogas, têm tornado turva a tradicional distinção entre atividades policiais e militares, entre as atividades de defesa e execução da lei, e entre segurança interna e externa. Isso significa que a segurança não pode ser definida em termos objetivos e permanentes, mas determinada pelos atores sociais no sentido é por eles significada e reconhecida.

Desta forma, qualquer tema poderia se mover no espectro de não politizado (quando o Estado nem sequer lida com o tema) ao politizado (quando o tema faz parte das políticas públicas) e ao securitizado (quando o tema é apresentado como uma ameaça existencial que requer medidas extremas de emergência) (BUZAN, 1997, p. 13-14). Para isso foi desenvolvido o conceito de “securitização” por Buzan et. al. (1998, p. 23), principais representantes da Escola de Copenhague, que expressa a forma pela qual os problemas de segurança emergem, se desenvolvem e se dissolvem. Segundo Weaver (1995, p.55), segurança é o “ato da fala”, o que quer dizer que o anúncio de um determinado fenômeno como ameaça permite ao Estado tomar as medidas excepcionais, necessárias para combatê-la, tornando aquele fenômeno como uma questão de segurança, portanto. A securitização marca a decisão de suspensão da política normal para se lidar com uma determinada questão.

A visão ampliada de segurança proposta pela Escola de Copenhague incorporou novas ameaças à segurança internacional, não no sentido de que elas antes não existissem, e sim que passaram a ser tratadas fora do âmbito da política normal por lhes serem dadas um sentido específico de urgência (BUZAN et. al., 1998, p. 4-5). São as relações sociais que determinam o campo pelo qual uma temática poderá ser tratada, o que nega a concepção presente no

neorrealismo que afirma ser a realidade um dado objetivo. Para que se conclua o processo de securitização, é preciso que o “agente securitizador” anuncie a existência de uma ameaça existencial e que esse discurso seja aceito pela audiência (atores políticos e a sociedade civil), de modo que sejam colocada em prática “medidas emergenciais” para combatê-la. A segurança é, pois, uma prática autorreferencial, o que significa que ela é aquilo que os atores definirem como tal (BUZAN et. al., 1998, p. 24).

Segundo Ronnie Lipschutz (1998, p. 8), os atores políticos definem o que é um assunto de segurança com base em uma série de fatores que incluem o interesse do país, potenciais inimigos e possíveis cenários imaginados. Todos estes fatores nascem de um contexto específico e social específico de um país em particular, de forma a moldar a interpretação e noção do que o ambiente de segurança se constitui. O esforço desta pesquisa foi interpretar o significado dos valores incutidos em dados, avaliações e definições que foram apresentadas como uma realidade única, inquestionável e observável.

A questão das drogas passou a fazer parte dos debates públicos no Brasil a partir da década de 1970 em decorrência do aumento da produção e demanda de cocaína e da inserção da Colômbia na produção de drogas no continente. A princípio, a preocupação do Brasil com relação ao tema das drogas esteve restrita a um contexto doméstico muito específico, enquanto a presença brasileira em fóruns internacionais especializados no tema era muito inexpressiva. Desde 1964, o Brasil passava por um período de ditadura iniciada por um golpe de Estado organizado por militares. No contexto da Guerra Fria, as Forças Armadas, sobretudo o Exército, contaram com o financiamento e apoio dos Estados Unidos, preocupados em impedir a ascensão da esquerda na política brasileira.

Neste contexto, a questão das drogas era comumente enquadrada na Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 314/67). Embora não fosse declaradamente lá descrita, o consumo das drogas era diretamente relacionado à subversão política pelos agentes de aplicação da lei, segundo noticiado pelo Jornal Folha de S. Paulo (1971, p. 12). Segundo o jurista especialista no tema das drogas, Batista (1997) em vinte e seis fichas do arquivo do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) em que constavam o verbete “tóxicos”, a relação entre o consumo de drogas e a subversão política estava presente, até mesmo estabelecendo relações com os países comunistas, citando Lênin, Mao Tse Tung e Ho Chi Min.

Naquele período, o consumo das drogas era atribuído à necessidade dos jovens de confrontarem forças opressoras, ao desinteresse da juventude pela “vida adulta ordenada” e à falta de perspectiva característica dessa idade (O ESTADO DE S. PAULO, 1970, p. 46). É comum encontrar em textos de jornais desta época menção às drogas como algo que “contribui para um profundo abatimento moral, intelectual e sexual” (O ESTADO DE S. PAULO, 1968, p. 8). Naquele período, crescia entre as classes conservadoras que apoiaram o golpe a campanha de lei e ordem, que apregoava a resistência à contracultura e de salvaguarda dos princípios éticos, morais e cristão da sociedade ocidental (CARVALHO, 2013, p. 129).

As autoridades, preocupadas com a ordem política do Brasil, temiam o fato de ser a juventude “a massa de manobra ideal para a subversão” facilmente manipulada sob o efeito de drogas (O ESTADO DE S. PAULO, 1971, p. 18). De acordo com o diretor do Departamento de Polícia Federal da época, Nilo Caneppa,

A subversão e a toxicomania podem relacionar, levando-se em conta que elementos ligados à subversão procuram recrutar, entre outros, os toxicomananos, pois estes são facilmente corruptíveis, em razão do seu estado anormal de cerebração, de seu desprezo pelas instituições e regras sociais e de seu indiferentismo moral (O ESTADO DE S. PAULO, 1971, p. 18).

Durante a década de 1980, o tema das drogas esteve em grande medida vinculado à preocupação com o crescimento do consumo, principalmente da maconha, entre os jovens. Matérias de jornais expunham com crescente frequência afirmações com tons dramáticos induziam a opinião pública a pensar que o tema das drogas exigia ações emergenciais dos governos, como: “se não tomarmos providências energéticas, a nossa sociedade poderá tornar-se uma sociedade de toxicômanos pela facilidade de aquisição e pela ausência de esclarecimento no campo da educação” (O ESTADO DE S. PAULO, 1982, p. 52); “o crime passa a prevalecer diante dos pais que, de repente, percebe que seus filhos aderiram ao vício dos tóxicos – no começo a maconha; depois a cocaína e até mesmo a heroína” (O ESTADO DE S. PAULO, 1985, p. 12).

Crescia também a preocupação com relação à posição do Brasil como país de trânsito em resposta às menções ao país que vinham aparecendo com cada vez mais frequências nos relatórios sobre tráfico e consumo de drogas produzidos pela ONU e pelos Estados Unidos. “Brasil, rota importante para o tráfico de drogas”, segundo declaração de John R. Thomas, secretário adjunto de Estado dos Estados Unidos referente ao tráfico internacional de drogas

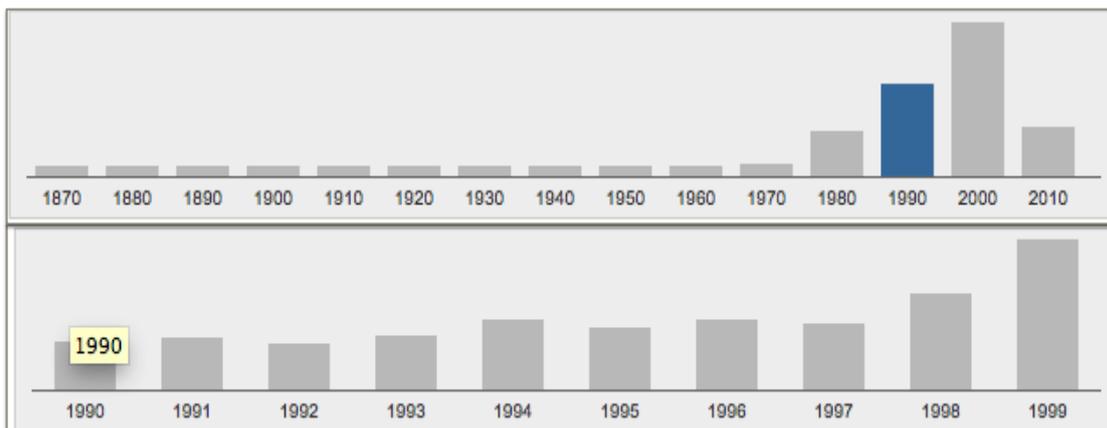
(O ESTADO DE S. PAULO, 1982, p. 25); “ONU, a nova aliada do Brasil contra as drogas” (O ESTADO DE S. PAULO, 1985, p. 12). “ONU adverte: Brasil ameaçado pelos tóxicos” (O ESTADO DE S. PAULO, 1987, p. 11).

Segundo Adorno et al. (2007, p. 14), nem sempre os crimes conectados com consumo e o tráfico de drogas se configuravam como objeto de inquietação coletiva ou matéria privilegiada das políticas públicas dos órgãos encarregados da repressão ao crime. Foi apenas a partir do momento em que o crescente consumo de drogas passou a ser documentado em relatórios internacionais e a inserção de cidadãos procedentes dos estratos socioeconômico de baixa renda no comércio ilegal de drogas passou a ser notada pelas autoridades (ADORNO et al., 2007, p. 14), que o tema das drogas tomou um lugar de destaque na agenda política e de segurança doméstica e, posteriormente, internacional do país.

Nos anos posteriores à redemocratização, o Brasil manifestou reconhecer a urgência que o tema das drogas requeria da comunidade internacional e a importância que o tema deveria ganhar na agenda internacional do país. José Sarney declarou à Assembleia Geral da ONU em 1989 que “as dimensões cada vez mais graves do problema recomendam agora que esta Assembleia se volte com urgência para a definição de medidas efetivas de cooperação” (CORREA, 2013, p. 512). No entanto, o Brasil preocupava-se com o que acarretaria reconhecer o tráfico de drogas na América Latina como uma ameaça à segurança internacional, de modo que embora entendesse como indispensável a cooperação internacional, enfatizava a importância dos “resguardados, naturalmente, os direitos soberanos dos Estados”, como declarou o Ministro das Relações Exteriores do governo José Sarney, Roberto de Abreu Sodré à Assembleia Geral da ONU em 1986 (apud. CORREA, 2013, p.505).

Ao longo da década de 1990 o tema das drogas ganhava cada vez mais espaço na mídia nacional. Acreditava-se no aumento sem precedente do consumo e do tráfico de drogas e sua relação direta com os crescentes índices de homicídios no país (O ESTADO DE S. PAULO, 1993, p. 34). A figura a seguir ilustra o crescimento da menção ao tema do tráfico de drogas nas matérias publicadas pelo jornal O Estado de S. Paulo ao longo das décadas, com um claro salto na década de 1990.

Ilustração 1 - A ocorrência do tema do “tráfico de drogas” nos arquivos do jornal O Estado de São Paulo.



Fonte: Acervo O Estado de S. Paulo. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br>

Textos de jornais afirmavam que “a sociedade assiste atônita a uma escalada sem precedentes do consumo e tráfico de drogas entre os jovens de todas as classes sociais. O quadro já é alarmante, pois o vício está adquirindo características epidêmicas” (O ESTADO DE S. PAULO, 1998, p. 3). Dizia a Promotora de Justiça em São Paulo e anteriormente, Secretária Nacional dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça durante o governo Fernando Henrique, Luiza Nagib Elul, ser “impossível deixar de perceber, mesmo sem nenhuma estatística oficial, a ação devastadora das drogas sobre a sociedade brasileira” (O ESTADO DE S. PAULO, 1998, p. 2). A disseminação do consumo de drogas “destrói a vida, perverte as relações humanas e explora os indivíduos – especialmente os jovens e as crianças – corrói a vida familiar, inspira ações criminosas e debilita a fibra moral da sociedade” (O ESTADO DE S. PAULO, 1997, p. 3).

A menção à violência associada ao tráfico no Rio de Janeiro se tornava cada vez mais frequente nos jornais ao longo da década de 1990. Acreditava-se que lá estavam a se formar cartéis de drogas semelhantes aos da Colômbia, colocando o Rio em situação de emergência (O ESTADO DE S. PAULO, 1994, p. 44). “A dependência de drogas transforma em marginais os filhos da classe média (...) os homicídios estão quase sempre ligados ao tráfico” (O ESTADO DE S. PAULO, 1998, p. 2).

A compreensão de que o tráfico de drogas alcançava proporções cada vez mais alarmantes e gerava dados sociais cada vez mais graves pressionou as autoridades políticas para que se posicionassem sobre o tema e tomassem medidas emergenciais para conter o que já se entendia como uma ameaça ao país. Esta preocupação se manifestou e se formalizou na publicação da Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996. Seu objetivo foi definir uma política de defesa nacional que delineasse as ações do governo a um objetivo único. O PDN propôs uma revisão das estratégias no Brasil na área da segurança nacional, dadas as transformações na ordem internacional. Segundo o documento, a defesa nacional do país deve trabalhar dentro de um contexto regional que inclui:

Zonas de instabilidade que podem ter efeitos negativos sobre os interesses brasileiros. São motivo de preocupação as ações das bandas armadas que estão ativas nos países que fazem fronteira com a Amazônia brasileira e o delito internacional (PRESIDÊNCIA, 1996, p.10).

Neste mesmo ano, o embaixador Sebastião do Rego Barros, por ocasião do Seminário sobre Defesa Nacional na Câmara dos Deputados declarou que:

A preservação do Estado legítimo, democrático, a defesa dos direitos humanos, a prevenção dos problemas em áreas como a não-proliferação de armas nucleares, o terrorismo, drogas e meio ambiente, entre outras, são questões fundamentais para uma estratégia de defesa nacional (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1996b, p. 181).

Contribuiu com este cenário o deslocamento das atenções governamentais das fronteiras do sul do país, onde as tensões entre os governos brasileiro e argentino deixaram de existir, às fronteiras amazônicas (MIYAMOTO, 2000, p.449). O temor dos militares brasileiros às propostas de internacionalização da Amazônia, a crescente importância do tema do meio ambiente e o tráfico de drogas que assolava os países vizinhos e adentravam ao território brasileiro foram algumas das motivações à maior presença militar brasileira nesta região, que se tornou o principal alvo a atuação brasileira em segurança (MIYAMOTO, 2000, p. 457).

A preocupação do Brasil com relação ao tráfico de drogas também passaria a ser exposta dos discursos de presidentes e chanceleres frente à ONU. Desde o governo de José Sarney (1985-1990), o tema das drogas passou a estar presente em todos os discursos do Brasil na Assembleia Geral da ONU, sempre enfatizando a crescente importância que o tema

vinha ganhando sob o ponto de vista do papel de atores não estatais na segurança internacional.

A 20ª Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU (UNGASS) de 1998 (Nova Iorque) foi um evento de destaque para avaliar a mudança que o país mostrou assumir com relação ao combate ao tráfico de drogas, uma postura mais dura e alinhada com a perspectiva consolidada internacionalmente de encarar as drogas como um problema de segurança. Na ocasião do evento, Fernando Henrique Cardoso declarou estar “disposto a enfrentar esse problema [as drogas], porque é um problema do povo brasileiro” (O ESTADO DE S. PAULO, 1998d, p. 4). O Brasil foi um dos trinta países a anunciar o compromisso do governo com o plano global de combate às drogas (O ESTADO DE S. PAULO, 1998d, p. 4).

Em seguida à reunião, o vice-presidente Marcos Maciel declarou reconhecer que as drogas eram um problema internacional e que o tráfico havia se internacionalizado “antes mesmo da globalização” (O ESTADO DE S. PAULO, 1998c, p. 5). Por entender que o problema das drogas já havia atingido um nível de epidemia no país, garantiu que o governo iria “promover uma guerra contra o narcotráfico” (O ESTADO DE S. PAULO, 1998c, p. 5). O vice-presidente afirmou que o governo entende que as drogas deixaram de ser um problema só de natureza policial. “A droga atinge parcela crescente da população, reduzindo a produtividade, levando à evasão escolar e desintegração familiar, aumentando a criminalidade, contaminando as instituições e enfraquecendo o princípio da autoridade” (O ESTADO DE S. PAULO, 1998g, p. 4).

Wálter Maierovitch, então chefe do SENAD (1998-2000), respondendo sobre a importância da participação do Brasil na 20ª UNGASS, afirmou que é

a partir do momento que as organizações do tráfico fizeram do Brasil um mercado e um corredor de passagem das drogas, essa se tornou uma questão de preservação do Estado democrático de direito e de defesa dos direitos e garantias individuais (ISTOÉ, 1999).

Para Maierovitch, os esforços políticos em combater as drogas eram insuficientes. Em uma declaração, afirmou que “o mundo inteiro está preocupado com o avanço das drogas, dos traficantes, e somente o Brasil não percebeu” (O ESTADO DE S. PAULO, 1998f, p. 4). Neste período, segundo Maierovitch, houve uma clara mudança de atitude do governo com relação

ao tema das drogas, que segundo ele mesmo, representa um “ataque ao estado democrático” (O ESTADO DE S. PAULO, 1998, p. 4).

Segundo o Ministro das Relações Exteriores do Governo Fernando Henrique Cardoso, Luiz Felipe Lampreia, sua declaração à Assembleia Geral da ONU de 1999,

O crime organizado e o tráfico de drogas são hoje um dos maiores desafios às sociedades democráticas. Eles representam, sem dúvida, grave ameaça à segurança de instituições nacionais e dos próprios cidadãos, que pagam com suas vidas o preço intolerável desse fenômeno do nosso tempo. (apud. CORREA, 2013, p. 658).

Na ocasião da abertura da primeira reunião do Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD), Fernando Henrique Cardoso declarou que a luta contra o tráfico é uma “guerra inglória”, pois “o tecido social esmorece, a capacidade de resistência diminui, a criatividade das sociedades também esmorece e isso tem efeitos permanentes e muito daninhos” (O ESTADO DE S. PAULO, 1999, p. 20). Para o então presidente, as drogas representam “um veneno” para a sociedade contemporânea (O ESTADO DE S. PAULO, 1999, p.20).

À Assembleia Geral das Nações Unidas de 2001, em seguida aos atentados de 11 de setembro às Torres Gêmeas e ao Pentágono nos Estados Unidos, Fernando Henrique estabeleceu uma conexão entre a atividade do crime organizado, principalmente do tráfico de drogas, e o fortalecimento do terrorismo no mundo. Em declaração, afirmou que:

em todo o mundo, problemas de segurança pública, consumo e tráfico de drogas, contrabando de armas, lavagem de dinheiro são males afins ao terrorismo, que devemos extirpar. Quero sugerir, desta tribuna, a realização de uma campanha mundial de opinião pública que conscientize os usuários de drogas em todos os países para o fato de que estão, ainda que involuntariamente, contribuindo para financiar o terrorismo. Se pretendermos estrangular o fluxo de recursos de que as redes ou facções terroristas se valem para espalhar a destruição e a morte, é imprescindível reduzir drasticamente o consumo de drogas em nossas sociedades (apud. CORRÊA, 2013, p. 282-283).

Apesar de Fernando Henrique Cardoso ter relacionado o tráfico de drogas com o terrorismo diante das Nações Unidas, a diplomacia brasileira recusou-se a definir as FARC como grupo terrorista, alegando que isso impediria o papel potencial que o Brasil teria nas negociações de paz, mas preocupada com os termos em que a guerra ao terror estava sendo travada pelos Estados Unidos no mundo, legitimando intervenções militares e transgressão do direito internacional (HERZ, 2006, p. 209). Para Villa (2000, p. 32), a preocupação do Brasil

com relação ao tráfico de drogas é a possibilidade de que o conflito colombiano se expanda pelas fronteiras nacionais do país, ou seja, que as guerrilhas colombianas usem o território brasileiro como base de operação ou como refúgio; mas também que a instabilidade na Colômbia permita que os Estados Unidos estabeleça sua presença militar na região amazônica. O Brasil, segundo o autor, não qualifica o problema das drogas como uma questão de segurança (VILLA, 2000, p. 33).

Seria, uma questão de segurança nacional o próprio processo de securitização das drogas iniciado pelos Estados Unidos. Segundo Herz (2006), não apenas os grupos traficantes, mas a própria guerra às drogas norte-americana representava uma ameaça à soberania territorial do país. Ainda assim, embora o temor das Forças Armadas quanto à presença norte-americana na região amazônica esteja dentro de uma concepção tradicional da segurança, Herz (2006, p. 204) identifica uma lenta mudança na percepção por parte dos atores políticos e sociais do Brasil de que as ameaças à segurança do país têm origem transnacional.

Em uma mensagem introdutória ao lançamento do Programa Nacional Antidrogas em 2002 (Capítulo 4.1), o então presidente Fernando Henrique expôs as motivações deste plano, deixando a entender que o Estado compreendia o tráfico de drogas como uma ameaça à segurança nacional das nações, inclusive do Brasil. Segundo o presidente:

o mundo inteiro se angustia com as proporções assumidas pelo problema da produção, do tráfico e do uso indevido de drogas. Esse é um flagelo que arruína a saúde e a própria vida de milhões de pessoas, principalmente jovens. As redes criminosas que exploram a droga tornaram-se, além disso, uma ameaça para a segurança dos estados e a soberania das nações. (PRESIDÊNCIA, 2002).

A bibliografia sobre o tema é divergente com relação à definição, por parte dos atores políticos, do tráfico de drogas como uma ameaça à segurança do Brasil. Procópio Filho et al. (1997, p.99) desenvolve como as drogas passaram a ser percebidas internacionalmente como uma ameaça à segurança dos Estados em face do avanço do tráfico no mundo e do esvaziamento de ameaças tradicionais que marcaram a Guerra Fria. No entanto, o autor não chega a desenvolver especificamente a compreensão que os governos brasileiros tiveram desse processo. Para Villa (2010, p. 33), o Brasil não qualifica o problema das drogas como um assunto da segurança nacional do país. Rodrigues (2002, p. 106; 2010, p. 23) afirma que o

problema das drogas reforçou políticas de segurança pública, mas que também por vezes foi apresentado como uma ameaça à soberania nacional, tanto pela ocupação do crime sobre espaços vazios na Amazônia, assim como pelo potencial de uma intervenção norte-americana. Miyamoto (2010, p. 460) avalia que o tráfico de drogas foi considerado um fator desestabilizador de toda a região com repercussões importantes sobre as fronteiras do norte do Brasil. Para Martins Filho (2006, p. 13), por outro lado, não as drogas, mas o combate norte-americano ao tráfico na região andina apresenta-se como uma das mais expressivas ameaça ao país.

Para Buzan et al. (1998, p. 26-33), a construção da segurança é uma forma de representação de um objeto em particular, neste caso, o tráfico de drogas. Para entender como um fenômeno passou a ser encarado como uma ameaça à segurança é preciso enquadrá-la sob o contexto social, político e histórico que permitiram que este processo se consolidasse naquele dado período e ambiente (MCDONALD, 2008, p. 573). Um fenômeno é definido como uma ameaça à segurança através da linguagem, imagens, ações, práticas burocráticas, por vezes rotineiras, como será melhor desenvolvido no próximo capítulo (BIGO, 2002, p. 65; MCDONALD, 2008, p. 569). De acordo com Herz (2006, p. 200), interpretação confirmada pela presente pesquisa, a ampliação e internacionalização do conceito de segurança foi sendo incorporada pela elite política no Brasil ao longo da década de 1990 trazendo o tema do tráfico de drogas ao centro deste debate.

A noção do que se constituiu como um objeto da segurança é resultado de um processo que se desenvolve ao longo do tempo, a partir de uma série de formas de representação e de significação (MCDONALD, 2008, p. 564; 571). Se as drogas já eram consideradas um problema nacional desde a década de 1970, a preocupação estava direcionada principalmente à subversão, desvio e abatimento moral associados ao consumo das mesmas. As drogas ameaçavam o tecido social e a estabilidade política do Brasil, de modo que a sua relação com o tráfico transnacional era pouco destacado naquele contexto. Este cenário começa a mudar substancialmente a partir de meados da década de 1980. A ameaça das drogas passou a ser associada ao fato de o Brasil ter se tornado um dos principais corredores do tráfico de cocaína aos Estados Unidos e à Europa, um importante centro de lavagem de dinheiro, incipiente exportador de maconha produzida no nordeste, e um dos maiores fornecedores de precursores químicos à produção da cocaína. As drogas, portanto, não eram mais apenas um problema associado ao alto consumo, mas um problema associado

ao crime organizado que tinha dinâmicas transnacionais e que, portanto, poderia representar um risco à soberania das fronteiras nacionais, seja pelo próprio crime desrespeitar as fronteiras nacionais ou pela presença militar norte-americana, justificada pelo combate ao tráfico de drogas na região amazônica.

4. Políticas de combate às drogas no Brasil na década de 1990

Devido ao crescimento das atividades relacionadas ao tráfico transnacional de drogas no Brasil ao longo da década de 1990, à inserção internacional do Brasil nos regimes internacionais de proibição global de drogas, consolidado pela ONU e a pressão norte-americana para implementar uma guerra às drogas na América Latina, uma série de ações políticas foram tomadas com o fim de enfrentar o que então havia se tornado um dos maiores desafios à segurança do país: o tráfico de drogas.

A definição das drogas ilícitas como uma ameaça à sociedade e ao Estado brasileiro legitimou o uso de medidas emergenciais e extraordinárias, justificando ações fora dos procedimentos normais, seja por meio da aplicação de normas mais rígidas, do uso da força ou da solicitação de poderes especiais para o seu combate, como define Buzan sobre os processos de securitização (BUZAN et al., 1998, p. 21-23). Também será apresentado e discutido quais foram as ações políticas tomadas pelos governos ao longo da década de 1990, sobretudo durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em termos de legislação nacional, políticas públicas e programas de governo, decorrentes das dinâmicas debatidas nos capítulos anteriores.

O capítulo está dividido em três tópicos. No primeiro deles (4.1), será apresentada a evolução da legislação e as políticas sobre drogas no Brasil, procurando enfatizar o recrudescimento que o combate às drogas sofreu a partir da década de 1990, acompanhando a tendência preconizada pelas convenções internacionais. No segundo tópico (4.2), discutiremos as políticas de repressão ao tráfico, sob responsabilidade constitucional das polícias, mas ao longo da década de 1990 com crescente participação das Forças Armadas. No último tópico (4.3), debateremos o papel que os Estados Unidos tiveram sobre a política de repressão ao tráfico no Brasil, em cooperação com a Polícia Federal, mas também por vezes de forma independente.

4.1. Política de drogas no Brasil

O controle legislativo sobre determinadas substâncias data do final do século XIX junto ao processo de institucionalização do saber e da prática médico-científica, àquela época, único ente responsável pela autorização do consumo de drogas (RODRIGUES, 2004, p.128). No caso brasileiro, os próprios médicos e pesquisadores da área da saúde pressionaram pelo controle penal das drogas no Brasil neste período (BOITEUX, 2011, p.1). Uma vez assinada e sancionada a Convenção do Ópio de 1912 pelo Brasil (Decreto nº 11.481/15), a política criminal brasileira para as drogas começou a se definir (BATISTA, 1997, p.131). As categorias de “toxicomania” e “entorpecente” foram consagradas pela legislação nacional em 1921 (Lei nº. 4.294/2; Decreto nº 14.969/21), quando passou a ser prevista a pena de prisão para aqueles que traficassem cocaína, ópio, morfina e seus derivados e, portanto, quando as drogas passaram a ser reconhecidas pela lei como um problema público (TORCATO, 2013, p. 121). Uma série de normas de regulação e proibição das drogas foram criadas a partir de então sob a influência das convenções internacionais (BATISTA, 1997, p. 132).

A Convenção Única sobre Drogas das Nações Unidas foi assinada pelo Brasil em 1961, mesma data de sua criação, mas ratificada e promulgada em 1964 (Decreto nº 54216/64), mesmo ano em que o tratado entrou em vigor internacional. A Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 foi igualmente assinada pelo Brasil juntamente à sua criação, ratificada em 1973, mas promulgada apenas em 1977 (Decreto nº 79388/77). Para se adequar aos compromissos internacionais, várias normas foram adotadas neste período. Até então, a criminalização ao cultivo, tráfico e consumo de drogas era regulada pelo Art. 281 do Código Penal de 1940 (Decreto-Lei 2. 848/40). Foi apenas em 1976, por meio do estabelecimento da “Lei dos Tóxicos” (Lei 6.268/76) que uma lei autônoma e única passou a dedicar-se especialmente à proibição e penalização das drogas. Como debatido no capítulo anterior (3.3), no mesmo período em que o tema das drogas começou a ganhar espaço no debate público.

Segundo Carvalho (2013, p. 57), a Lei 6.368/76 instaurou no Brasil um modelo inédito de controle ao consumo e ao tráfico de drogas, acompanhando as orientações político-criminais dos países centrais refletidas nos tratados e convenções internacionais das Nações Unidas. A “Lei dos Tóxicos” refletia a visão consolidada pelos Estados Unidos e pelas convenções internacionais. A recomendação da Convenção Única de 1961 (Art. 36)

de que “as infrações graves sejam castigadas de forma adequada, especialmente com pena prisão ou outras de privação da liberdade” foi adotada pelo Brasil, segundo Boiteux (2006, p. 149) que estabeleceu a prisão como pena principal aos delitos associados às drogas, inclusive para o usuário. A lei de 1976 previa pena de três a quinze anos de prisão para o traficante e pena de seis meses a dois anos de prisão para o usuário¹².

Segundo o Art. 1º da “Lei dos Tóxicos”, “é dever de toda pessoa física ou jurídica colaborar na prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica”, o que significa um chamado à mobilização nacional para o combate às drogas, segundo Greco Filho (1995, p.52). Nas palavras de Menna Barreto (1982, p. 37), membro da comissão que relatou o projeto de lei, “o artigo inicial mantém a filosofia de que é indispensável a colaboração e o esforço conjunto num campo de luta que hoje compromete toda a humanidade. É questão de sobrevivência político-econômica e social”.

A política antidrogas no Brasil teve grande influência norte-americana. Segundo Andreas et al. (2006, p. 130), até a década de 1960, poucos países possuíam agências policiais especializadas na repressão às drogas, o que viria a se tornar comum a partir da década de 1980, quando foi instituído no Brasil o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes (Decreto nº 85.110/80), que incluía a criação do Conselho Federal de Entorpecentes (COFEN) como órgão central. Presidido pelo Ministro da Justiça, o COFEN foi o primeiro órgão centralizador das políticas nacionais sobre drogas do Brasil, responsável pela formulação de políticas públicas para o enfrentamento do problema das drogas. Faziam parte do sistema, subordinados ao COFEN, o Ministério da Saúde, o Departamento de Polícia Federal, o Conselho Federal de Educação, a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social. Ao COFEN, ficou incumbida formulação da política nacional de entorpecentes, a elaboração de planos, a orientação normativa, a coordenação, supervisão e controle e das atividades relacionadas ao combate às drogas. Compuseram o COFEN um jurista e um médico especialistas na área e um representante para cada órgão; Ministério da Justiça;

¹² Os verbos que descrevem os delitos sob pena de três a quinze anos de prisão incluem também “trazer consigo” e “guardar”, coincidindo com os verbos que definem a pena para usuário: “adquirir, guardar ou trazer consigo”, diferenciados apenas pela identificação do “para uso próprio”, dando espaço para arbitrariedades do aplicador da lei.

Ministério da Saúde; Ministério da Educação e Cultura; Ministério da Previdência e Assistência Social; Ministério da Fazenda; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Saúde; Estado-Maior das Forças Armadas e Departamento de Polícia Federal. Segundo Procópio Filho et al. (1997, p. 78), o COFEN não foi um órgão realmente operativo desde sua criação. Em 1986 foi criado o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), em resposta ao Programa do Rio da OEA, subordinado ao COFEN, que definia os recursos destinados ao combate às drogas provenientes do orçamento da União, de doações de organismos nacionais, internacionais ou estrangeiros, mas também dos bens provenientes de apreensões de produtos adquiridos pelo tráfico de drogas (Lei nº 7.560/86).

Em meados da década de 1980 o Brasil passou por um processo de transição política que restabelecia o regime democrático no país, depois de duas décadas de ditadura militar. Na ocasião da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e da promulgação da Constituição da República de 1988, uma série de avanços, em termos de garantias de direitos individuais e de direitos humanos, foram consolidadas, mas é marcante o endurecimento da política criminal como um todo, com a inclusão no texto constitucional do conceito de crime hediondo, por exemplo, o que repercutiu diretamente sobre as políticas de combate às drogas (CARVALHO, 2013, p. 90-91; BOITEUX, 2011, p. 32).

A Lei dos Tóxicos de 1976 manteve-se em vigor até 2006 e, além disso, as políticas contra as drogas ao longo da década de 1990 endureceram substancialmente. Muitas das medidas de combate às drogas adotadas pelo Brasil neste período tiveram relação direta não apenas com os compromissos que o Brasil assumiu no âmbito das Convenções da ONU, mas também com as exigências diretas da JIFE e dos Estados Unidos aos governos brasileiros. Por exemplo, atenta à nova postura de política externa pelo Brasil após a redemocratização, a JIFE elogiou o esforço pessoal do novo presidente, Collor de Mello, nas campanhas de redução de consumo e repressão à produção de precursores químicos usados na cocaína (JIFE, 1990, p. 34-35).

Na nova Constituição (Art. 5º, XLIII) o tráfico de drogas foi equiparado aos crimes hediondos. Em 1990 foi aprovada a Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90) determinando que os condenados por tráfico internacional de drogas fossem privados de direito à liberdade provisória (Art. 2º §II), indulto (Art. 2º I), progressão de regime (Art. 2º§3º). Incluir o tráfico de drogas dentre os delitos enquadrados na exceção, que resulta na

privação dos direitos básicos do cidadão, demonstra a diferenciação no tratamento deste crime frente aos demais (CARVALHO, 2013, p. 53).

Outra exceção foi aberta sobre as normas de extradição de estrangeiros condenados por tráfico de drogas. A Constituição brasileira (Art. 5º LI) prevê a impossibilidade de extradição de um brasileiro ou estrangeiro naturalizado caso cometa um crime comum. No caso do tráfico de drogas, no entanto, segundo regulamentação do Decreto nº 98.961/90, será expulso o estrangeiro que condenado por uso indevido ou tráfico ilícito de entorpecentes e drogas mesmo após sua naturalização. Em 1997 uma suspeita integrante do Cartel de Cali foi presa no Rio de Janeiro e teve sua extradição para os Estados Unidos, que realizou o pedido, aprovado pelo Supremo Tribunal Federal no mesmo ano (O ESTADO DE S. PAULO, 1997, p. 29).

Em 1991 foi aprovada a expropriação de terras onde fossem encontradas culturas ilegais de drogas (Lei nº 8.257/91). Segundo esta lei, as terras com culturas ilegais de drogas seriam imediatamente expropriadas e destinadas ao cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário (Art. 1). Além disso, os valores apreendidos em decorrência do tráfico poderiam ser revertidos em benefício de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias por meio do FUNCAB.

Neste mesmo ano, em 1991, foi aberta uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar a impunidade ao tráfico de drogas no país, assim como o crescimento do consumo (RCP 3/1991). O relatório final concluiu que “cresce o poder do narcotráfico. Esse poder ameaça, alicia, mata. Onde consegue chegar ao governo, destrói a democracia” (apud. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p. 2). Enquanto isso, na Câmara dos Deputados, circulava o Projeto de Lei nº 1.873/91, de autoria de Elias Murad (PSDB-MG), que propunha o endurecimento da lei antidrogas, recomendando o aumento da pena do tráfico para seis a quinze anos de prisão.

Em 1993 foi criada Secretaria Nacional de Entorpecentes (Lei nº 8.764/93), que acompanharia a execução das normas estabelecidas pelo COFEN. O JIFE denunciou o Brasil por não colocar seus termos em prática, sobretudo aqueles referentes à repressão à produção de precursores químicos. Apesar disso, reconhecia que em razão da instabilidade política gerada pelo *impeachment* do presidente Collor, o Brasil não pôde ser

dada prioridade às políticas contra as drogas durante o governo Itamar Franco (JIFE, 1994, p. 43).

Com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), a JIFE lançou publicamente exigências de que o Brasil desenvolvesse, adotasse e implementasse políticas adequadas com relação às drogas, conforme previsto da Convenção de Viena (JIFE, 1995, p. LIX). A Convenção de Viena de 1988 havia sido assinada pelo Brasil no mesmo ano, mas ratificada e promulgada pelo Congresso Nacional em 1991 (Decreto nº 154/91). Nesta convenção os crimes associados às drogas passaram a ser diretamente vinculados ao crime organizado, que deveria ser combatido por meio da cooperação internacional, da criminalização da lavagem de dinheiro, confisco dos ativos financeiros e da criação de instrumentos investigatórios mais sofisticados. Por esta razão, uma missão da JIFE e da UNODC foi enviada em 1995 ao Brasil para dar assistência e pressionar as autoridades no desenvolvimento de uma nova legislação para as drogas (JIFE, 1995, p. 61).

A Convenção de 1988 estabeleceu como um de seus objetivos o monitoramento e o controle de substâncias químicas usadas no preparo e manufatura de drogas ilícitas. O Brasil era recorrentemente mencionado nos relatórios da JIFE pelo pouco controle sobre químicos utilizados à produção de cocaína (JIFE, 1983, p. 29). Em razão disso, em 1995 foi aprovada Lei 9.017/95 que estabeleceu o controle sobre precursores químicos destinados à produção de cocaína e outras drogas.

Igualmente em razão da importância trazida pela Convenção de 1988 à associação entre drogas e crime organizado, em 1995 pela primeira vez houve a tipificação de quadrilha ou bando criminosos pela lei brasileira (lei nº 9.034/95), impondo-lhes penas específicas. Contudo, sem estabelecer uma definição jurídica ao conceito de crime organizado, que só viria a acontecer por meio da Lei nº 12.850 de 2013.

Em 1996 foi lançado o Programa de Ação Nacional Antidrogas (PANAD). Montado na Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, a pedido do presidente Fernando Henrique, o programa previa um investimento de US\$ 250 milhões nos próximos quatro anos (FOLHA DE S. PAULO, 1996, p.C5). Segundo o Ministro da Justiça Nelson Jobim, o PANAD “resume de forma clara a vontade do Estado brasileiro de enfrentar o problema de frente, sem demagogia ou sensacionalismo” (JOBIM, 1996). Anteriormente ao seu lançamento, Nelson Jobim viajou

para Washington para conhecer o modelo de política antidrogas norte-americano e apresentar às autoridades especialistas norte-americanas o projeto brasileiro de combate à lavagem de dinheiro. De acordo com o embaixador do Brasil na OEA, Sebastião do Rego Barros, o PANAD se desenvolveu “à luz dos dispositivos da Convenção de Viena, de 1988” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1996a, p. 271) e, além disso, segundo Nelson Jobim, representou uma resposta do Estado brasileiro ao compromisso assumido no âmbito da Estratégia Antidrogas no Hemisfério da OEA de 1996.

Conforme apresentado no capítulo 3.1, os relatórios produzidos pela JIFE desde o início da década já mencionavam o Brasil como um ator chave no processo de lavagem de dinheiro do tráfico de drogas na América Latina (JIFE, 1992, p. 44). Por conta disso, os sucessivos relatórios pressionavam os governos brasileiros para que fosse adotada uma legislação específica que prevenisse as atividades de lavagem de dinheiro. Segundo o relatório do JIFE de 1995:

A Junta insiste que Governo do Brasil a realize, o mais breve possível, o desenvolvimento, a adoção e a implementação de uma legislação adequada, porque a situação do país o torna atraente para as pessoas que se envolvem em lavagem de dinheiro (JIFE , 1995, p. 45, tradução nossa).

Em 1995, o Ministério da Justiça criou uma comissão comandada por Nelson Jobim para elaborar o projeto de lei de combate à lavagem. Devido à demora na sua aprovação, em 1997 mais uma vez as Nações Unidas exigiram, por meio do relatório do JIFE, que o Brasil agisse com urgência na aprovação de uma lei que criminalizasse a lavagem de dinheiro e pediu urgência ao governo brasileiro (JIFE, 1997, p. 46). Com o fim de influenciar sobre a proposta de lei contra a lavagem de dinheiro, em 1997 foi realizada uma conferência regional sobre o tema em Brasília, um evento conduzido pelos Estados Unidos por meio do US Internal Revenue Service, com participantes de toda a América do Sul (ESTADOS UNIDOS, 1997). Policiais, procuradores e outras autoridades do Brasil visitaram os Estados Unidos para observar o modelo empregado em forças-tarefa de combate ao crime e compartilhar análise militares e de defesa com o objetivo de proporcionar uma visão regional para a ameaça representada pelo tráfico internacional de drogas (ESTADOS UNIDOS , 1997).

Finalmente, no dia 3 de Março de 1998 foi criminalizada a lavagem de dinheiro no Brasil (Lei 9.613/98) como resultado de uma pressão direta das Nações Unidas e dos Estados Unidos sobre o país. Foram definidas pela lei como atividades antecedentes à lavagem de dinheiro, o tráfico de drogas, terrorismo, contrabando de armas, extorsão mediante sequestro, corrupção, infração contra o sistema financeiro nacional e atividades praticadas pelo crime organizado.

Esta lei também criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), subordinado ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades financeiras ilícitas. O CAOF passou a ser integrado por um representante de cada uma das seguintes entidades: Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Imobiliários, Superintendência de Seguros Privados, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Secretaria da Receita Federal, Subsecretaria de Inteligência da Casa Militar da Presidência da República, Departamento de Polícia Federal e Ministério das Relações Exteriores (Decreto 2.799/98). Concomitantemente foi criado no Banco Central do Brasil o Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros (MACHADO, 2007, p. 14).

Em 1998 também foi aprovada a possibilidade de quebra do sigilo bancário, que exigiu uma emenda à Constituição Federal de 1988. Segundo Machado (2007, p. 19), o Brasil adotou o mesmo modelo norte-americano, baseado no Bank Secrecy Act de 1970, que impõe aos bancos a obrigatoriedade de manter registros das operações bancárias durante cinco anos e de preencherem um formulário para informar ao Banco Central os casos de transações correntes que excedam o valor de US\$ 10.000,00 (mesmo valor adotado pelo Brasil) e pareçam ser suspeitas ou atípicas.

Como resultado disso, em 2000, o Brasil foi convidado a se tornar membro do Financial Action Task Force (FATF), órgão pertencente à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), como uma sinal de reconhecimento de que o país teria se adequadado às normas internacionais de controle das atividades financeiras e de controle à lavagem de dinheiro (FATF, 2000, p.10). Apesar de reconhecer que o sistema era ainda muito recente, o relatório da FAFT de 2000 pressionou o Brasil para que apresentasse algum resultado, até então nulo, em termos de processos e condenações por lavagem de dinheiro nos anos seguintes (FAFT, 2000, p. 11).

Na linha do que vinha sendo apresentado nos relatórios da JIFE e do FAFT, o jurista Wálter Maierovitch afirmou que o governo brasileiro deveria “mudar o enfoque da política antidrogas, que estava concentrada na figura do pequeno traficante varejista. Nós temos de passar a combater a economia do crime organizado, controlando, por exemplo, a lavagem do dinheiro” (ISTOÉ, 1999). Neste período, o Brasil chegou até a propor a formação de um organismo internacional de controle e combate à lavagem de dinheiro (O ESTADO DE S. PAULO, 1999, p. 4).

Wálter Maierovitch foi o pivô da formulação de uma nova política de combate às drogas no Brasil. Em 1998 assumiu o cargo de chefia e estruturou a recém criada Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) que passara a fazer parte do novo Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD) estabelecido por meio do Decreto 2.632 em 19 de Junho de 1998.

O SISNAD mantinha em vigor uma Lei dos Tóxicos elaborada durante o regime militar em 1976, mas se propunha a criar um sistema competente para formular a política nacional antidrogas em prevenção e repressão, integrar os planos nacionais com os estaduais e municipais e estabelecer o diálogo e troca de informações entre as diferentes instâncias competentes no combate às drogas, nos níveis federal, estadual, municipal e também internacional (Decreto 2.632/1998). Passaram a fazer parte do SISNAD o Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), a Casa Militar da Presidência da República, o Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Educação, a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e o Ministério da Previdência e Assistência Social.

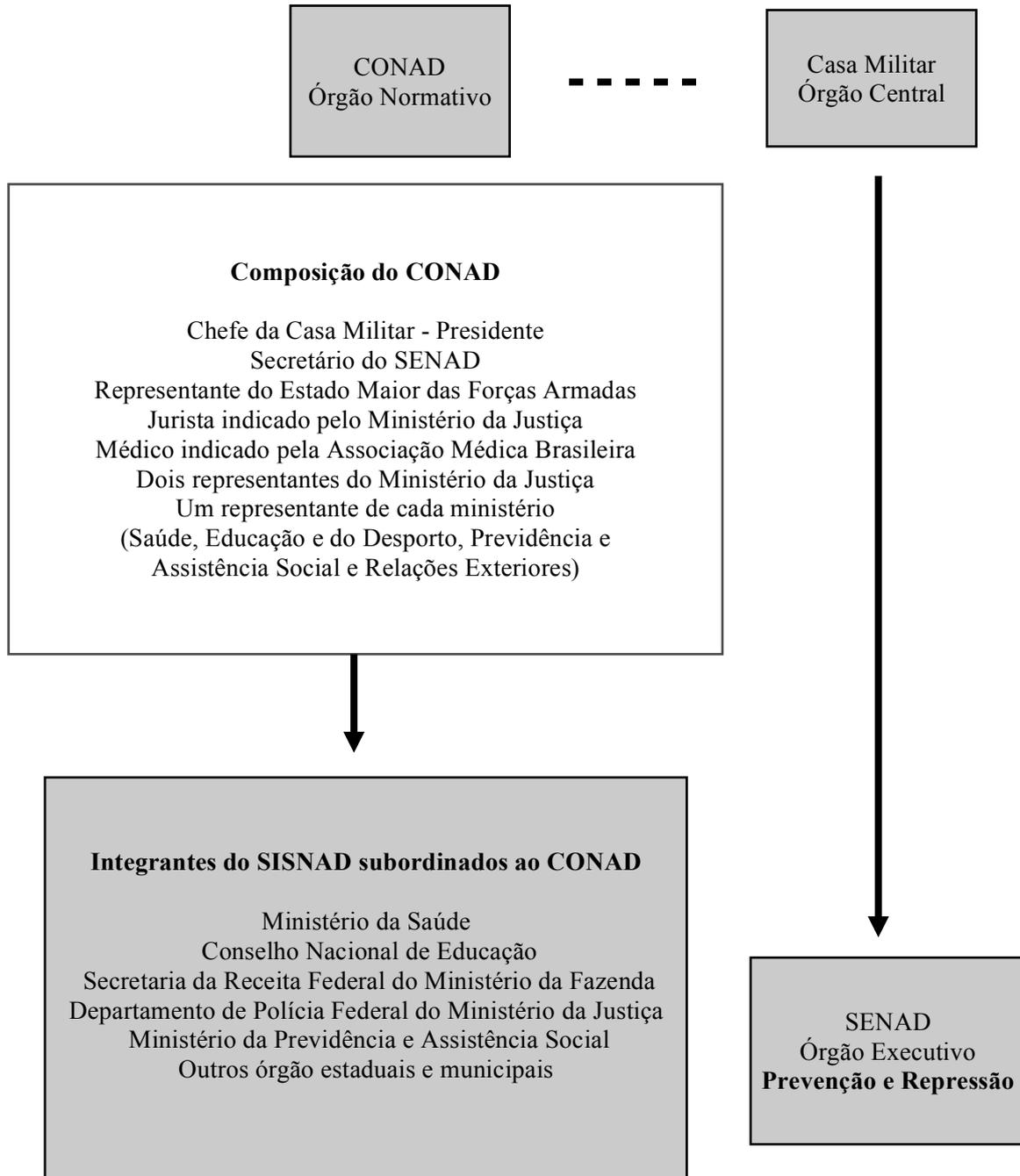
O CONAD substituiu o antigo COFEN e assumiu o poder normativo sobre os demais órgãos integrantes do SISNAD no que compete às atividades disciplinadas pelo sistema (Decreto 2.632/1998). O conselho normativo (CONAD), antes comandado pelo Ministro da Justiça, passou a ser presidido pelo Chefe da Casa Militar e composto pelo Secretário Nacional Antidrogas (SENAD), por um representante do Estado Maior das Forças Armadas, um jurista de comprovada experiência em assuntos de entorpecentes e drogas, indicado pelo Ministro de Estado da Justiça, um médico psiquiatra de comprovada experiência, indicado pela Associação Médica Brasileira e por representantes do Ministério da Saúde, um integrante do Ministério da Educação e Desporto, um do Ministério da Previdência e Assistência Social, um do Ministério Relações Exteriores e dois do

Ministério da Justiça, sendo um obrigatoriamente do órgão de repressão a entorpecentes. O SISNAD instituiu ao CONAD o poder de aprovar a Política Nacional Antidrogas, exercer orientação normativa de prevenção e repressão às drogas, aprovar a destinação dos recursos do FUNCAB, gerir e acompanhar as atividades financiadas pelo FUNCAB e o desempenho da Política Nacional Antidrogas e integrar ao Sistema os órgãos congêneres dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Inaugurada sua criação, a presidência do CONAD foi assumida pelo então Chefe da Casa Militar, General Alberto Cardoso.

Como órgão executivo do sistema, foi criada a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), que substituiu a antiga Secretaria Nacional de Entorpecentes (1993). As prerrogativas do SENAD eram inicialmente bastante amplas, com a função de integrar toda a política governamental de prevenção e repressão do tráfico de ilícitos e abuso de drogas, incluindo a definição de políticas para o tratamento de usuários. Além disso, era também sua responsabilidade administrar a realização de acordos internacionais bilaterais sobre o tema do tráfico internacional (Decreto 2.632/1998). Como mencionado anteriormente, a chefia do SENAD foi assumida pelo jurista Wálter Maierovitch de 1998 a 2000.

O gráfico a seguir representa o organograma do SISNAD de acordo com o Decreto 2.632/98.

Ilustração 2 – Organograma do Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD) 1998-2000



Fonte: Desenvolvido pela própria autora com base no Decreto 2.632/ 98.

A vinculação do CONAD e do SENAD à presidência e, mais especificamente à Casa Militar, órgão responsável por assuntos referentes à administração militar (Lei nº 9.649/98), significou qualificar o problema das drogas, em todas as suas dimensões, inclusive a prevenção e tratamento à dependência, como um assunto emergencial e associado à segurança do país. O chefe da Casa Militar, portanto, ficaria encarregado de atividades de inteligência civil, de defesa externa, de segurança pública e de combate ao tráfico de drogas (ZAVERRUCHA, 1998, p. 10).

Não por um acaso, a 20ª Sessão Especial da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (UNGASS, sigla em inglês) foi escolhida para o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciar a criação deste novo sistema nacional de combate às drogas. Em seu discurso, o presidente declarou que:

O Brasil não cruzará os braços diante das drogas, um inimigo insidioso, que ameaça o equilíbrio das famílias, a vida dos jovens e o tecido básico da sociedade [...] A guerra contra as drogas só será vencida se for conduzida em várias frentes simultaneamente. Nela, o êxito será medido, acima de tudo, pela capacidade de assegurar um futuro sem drogas à juventude de nossos países [...] Estou aqui para assegurar-lhes que o Brasil continuará a honrar sua parcela de responsabilidade nesse esforço [...] Estamos enviando uma mensagem clara a nossos jovens: a de que uma vida com drogas é escravidão, autodestruição e morte [...] Estamos enviando uma mensagem igualmente clara aos que lucram com a ignomínia desse comércio: a de que não encontrarão no Brasil qualquer tolerância com suas atividades (PRESIDÊNCIA, 1998, p. 526-526).

A criação da SENAD também foi reconhecida pelo governo dos Estados Unidos, que no relatório International Narcotics Control Strategy de 1998, declarou que:

o Brasil tem feito progressos substanciais no aumento da sua postura antidrogas em 1998. O presidente Fernando Henrique Cardoso declarou drogas ilícitas uma questão de interesse nacional e criou uma nova Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) para coordenar todos os programas antinarcóticos e esforços (ESTADOS UNIDOS, 1998, tradução nossa)

Na primeira reunião do SISNAD foi lida uma carta das Nações Unidas, pedindo ao país a criação de uma força tarefa contra as drogas (O ESTADO DE S. PAULO, 1999, p. 20). Para Fernando Henrique Cardoso, o problema das drogas havia atingido proporções tais que “o mundo inteiro se angustia”, “arruína a saúde e a própria vida” e que ameaça

“segurança dos estados e a soberania das nações” (PRESIDÊNCIA, 2002, p.1). A criação do SENAD, segundo o Presidente, respondia, portanto, à necessidade de

colocar o combate às drogas no alto das prioridades do Governo Brasileiro. Por isso, a Secretaria Nacional Antidrogas ficou vinculada à Presidência da República, numa posição que tanto sinaliza essa prioridade como, do ponto de vista operacional, permite coordenar melhor as ações dos vários órgãos do governo (PRESIDÊNCIA, 2002, p.1).

O CONAD ampliou suas responsabilidades com relação ao antigo COFEN. O SENAD passou a fazer parte da estrutura da Casa Militar da Presidência da República, com funções executivas e de inteligência de que não dispunha o órgão anterior, antes subordinado ao Ministério da Justiça. O objetivo do governo foi criar uma agência de mobilização nacional contra as drogas, aos moldes da DEA norte-americana, capaz de centralizar as ações de repressão e prevenção do governo.

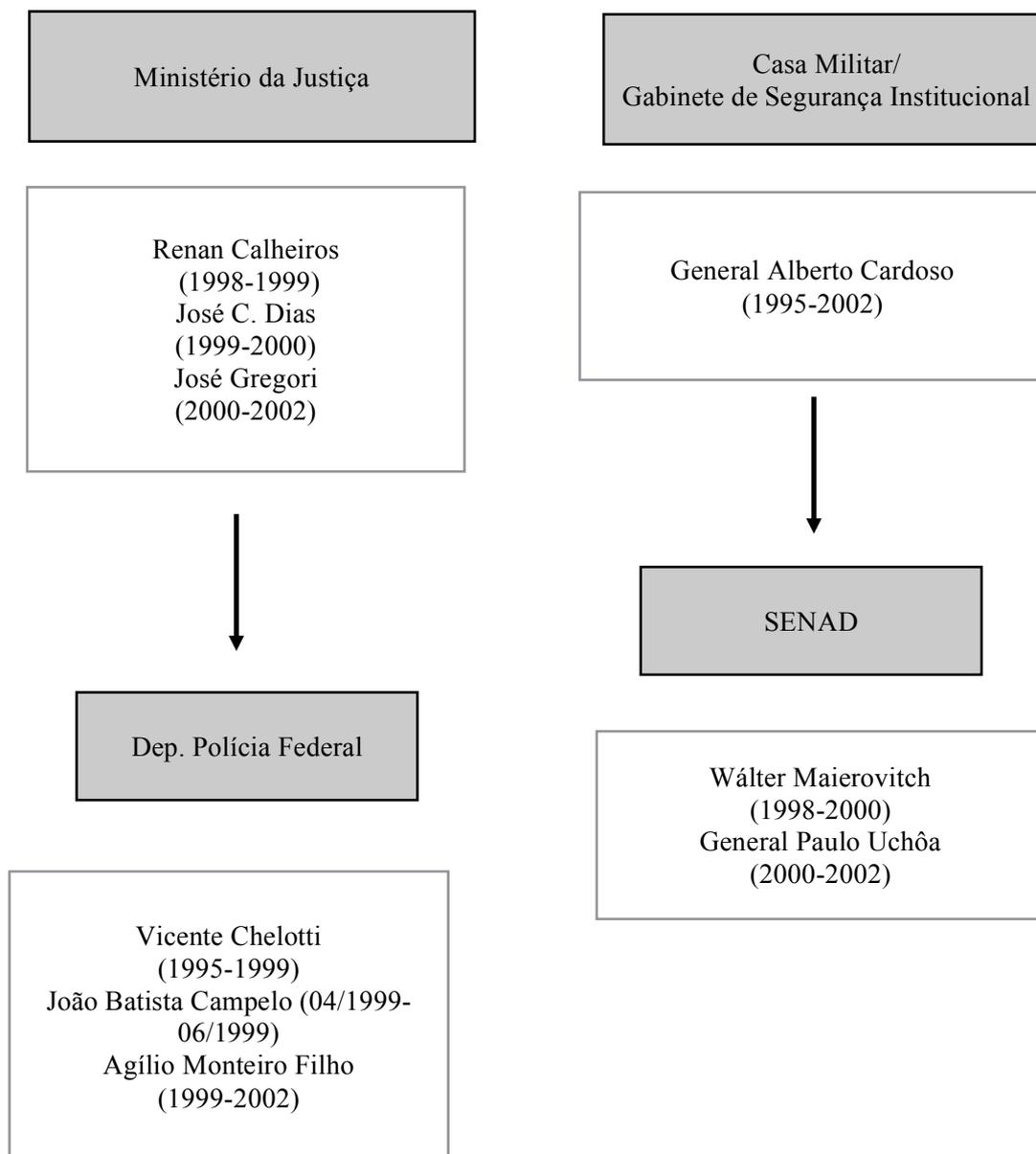
A criação da SENAD gerou disputas entre a Casa Militar/ Gabinete de Segurança Institucional¹³ e o Ministério da Justiça sobre o comando da repressão ao tráfico de drogas. Isso porque a antiga política de prevenção e repressão às drogas, coordenada pela Secretaria Nacional de Entorpecentes (COFEN) era comandada pelo Ministério da Justiça até que fosse criada a SENAD, a partir de quando a Casa Militar (Gabinete de Segurança Institucional) passou a comandar estas políticas, disputando ou sobrepondo-se sobre a autoridade do Ministério da Justiça e do Departamento da Polícia Federal (DPF) no comando sobre a repressão ao tráfico. Segundo a Constituição de 1988 (Art. 144), é função da Polícia Federal “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência” (§ 1º II). Os dois órgãos também entraram em desacordo sobre a presença norte-americana no Brasil (Capítulo 4.3).

O resultado deste conflito foi queda de dois Ministros da Justiça, Renan Calheiros (Julho de 1999) e José Cardoso Dias (Abril de 2000) e do próprio secretário da SENAD Walter Maierovitch (Abril de 2000). O Ministério da Justiça foi assumido por José Gregori, até então Secretário de Direitos Humanos e a SENAD, não por um acaso, assumida por um militar, General Paulo Uchôa.

¹³ A Casa Militar da Presidência da República (Lei 8. 490/92) foi transformada em Gabinete de Segurança Institucional por meio da Lei nº 9. 649/98.

O gráfico a seguir lista os atores que ocuparam os cargos de ministro da justiça, chefe da casa militar da presidência da república, chefe da Polícia Federal e chefe do SENAD, com o objetivo de destacar a instabilidade que esta crise gerou nestes órgãos.

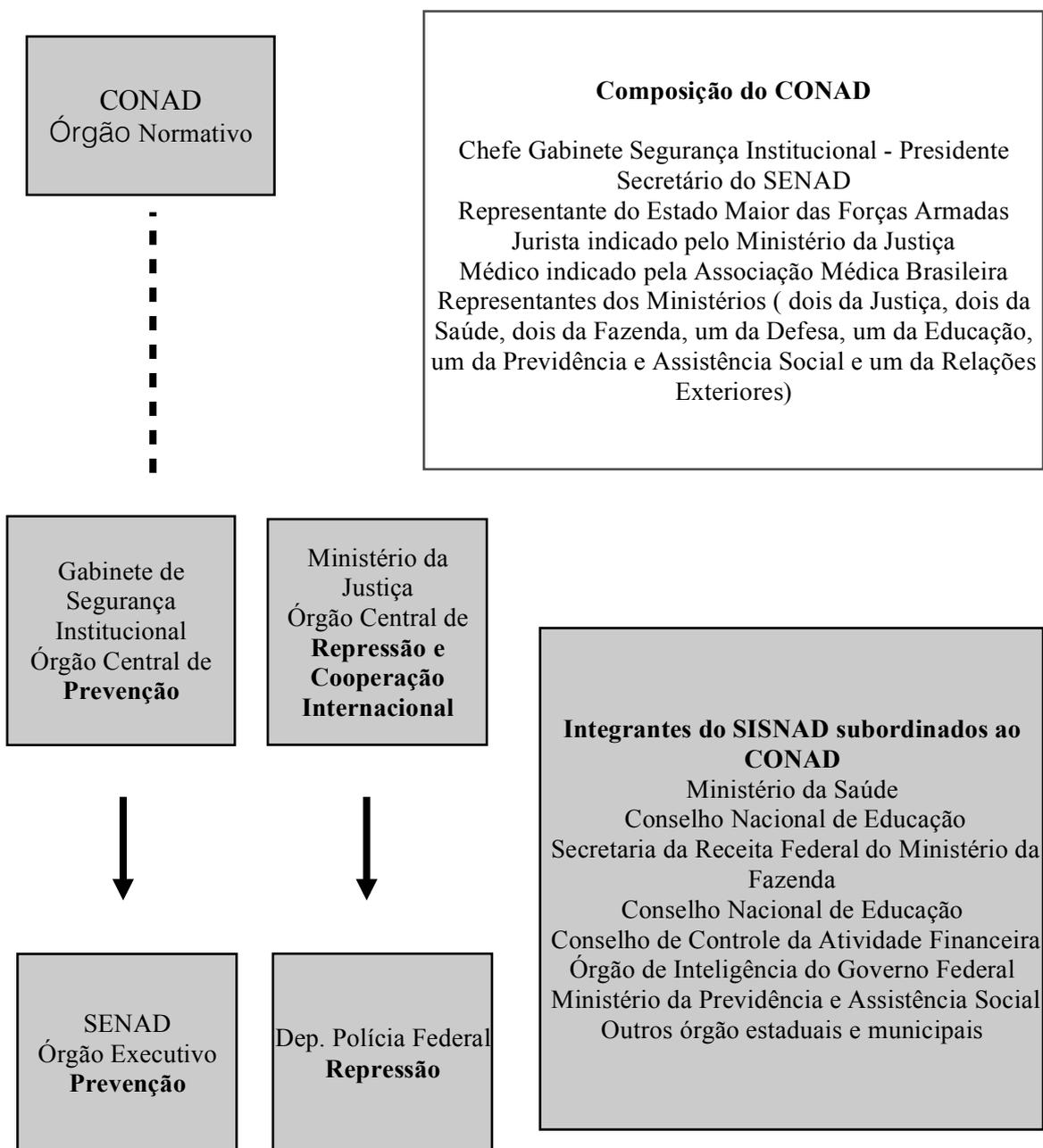
Ilustração 3 - Comando dos órgãos do SENAD (1998-2002)



Fonte: Desenvolvido pela própria autora com base em referências jornalísticas.

A partir disso, Fernando Henrique Cardoso propôs a revisão do decreto de criação da SENAD. O Decreto 3.696 de 21 de Dezembro de 2000 determinou que a secretaria ficaria encarregada da política de prevenção e tratamento de dependentes e o DPF do Ministério da Justiça ficaria encarregado das políticas de repressão. Sobrou ainda à SENAD a função de decidir sobre o destino dos bens apreendidos (com exceção das armas de fogo) depois de encaminhados os processos ao Ministério Público Federal (Lei 10.409/2002), mas foi transferida ao Ministério da Justiça a responsabilidade sobre os acordos internacionais em matéria de cooperação policial no combate ao crime. A ideia de transferir os órgãos do SISNAD (CONAD/SENAD) ao Ministério da Justiça foi proposto pelo então ministro, mas rejeitado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso que havia se comprometido diante das Nações Unidas a elevar o status das ações do governo de combate às drogas (FOLHA DE S. PAULO, 2000, C4) . Contrariado com as mudanças, Wálter Maierovitch declarou com ironia que “a Polícia Federal continua soberana no combate às drogas e o Exército é prestigiado com a prevenção e tratamento. Tudo conforme o script do governo americano” (FOLHA DE S. PAULO, 2001, p. A4). O gráfico 3 representa o organograma o SISNAD, após a alteração do Decreto 3.696/2000.

Ilustração 4 - Organograma do Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD) 2000-2006



Fonte: Desenvolvido pela autora com base no Decreto 3.696/2000.

Concomitantemente à criação da SENAD, foi aberta uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados, denominada CPI do Narcotráfico, realizada em 1999, para investigar a extensão do tráfico de drogas no país. O tema dominou as manchetes de jornais durante meses ao descrever uma complexa rede de tráfico internacional envolvendo corrupção, lavagem de dinheiro e a participação de agentes públicos, como agentes da justiça criminal, policiais e políticos (MACHADO, 2007, p. 21). A CPI durou um ano e oito meses, realizou 139 reuniões, visitaram 18 estados e alguns países e indiciou mais de oitocentas pessoas (RODRIGUES, 2011, p. 10). O resultado da CPI foi mostrar que, muito além do crime comum de rua, como os jornais da época pareciam mostrar, o tráfico de drogas envolvia laços entre redes de tráfico e drogas, lavagem de dinheiro e redes de corrupção política. Em termos de punições ao escalão superior destas atividades ilícitas, contudo, a CPI do Narcotráfico foi decepcionante (SCHIRAY, 2002, p. 5).

O relatório final justificou a importância da investigação com base “recrudescimento do terrível flagelo das drogas que teima em permanecer entre nós, ceifando vidas preciosas, sobretudo entre a juventude” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p. 27). A perspectiva adotada por esta investigação é a de que as drogas são uma “ameaça onipresente” que deveria ser “urgentemente analisada” pela comissão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p. 27).

A CPI do Narcotráfico ainda incentivou a criação de novas normas que colocariam uma série de liberdades em cheque com o fim de combater as drogas. Em 1999 uma comissão de juristas indicada pelo governo estudava, no âmbito da SENAD, mudanças legais que permitiriam às empresas do setor privado submeter seus funcionários a testes de consumo de drogas. Não por um acaso, a notícia foi dada por Walter Maierovitch, secretário da SENAD, em visita a Washington. A ideia de testes ao consumo de drogas já havia sido proposta e rejeitada pelo governo quando pensada a ser aplicada em ambientes escolares. Outra proposta, baseada no modelo norte-americano de combate às drogas, estabeleceria nos aeroportos sistemas de registro e fotografia dos passageiros nos momentos de embarque e desembarque para que a identificação de criminosos fosse facilitada (FOLHA DE S. PAULO, 1999, p.8).

Com base na CPI, Walter Maierovitch defendeu que o Brasil criasse uma comissão de investigação permanente no legislativo contra o crime organizado, como ocorreu na

Itália (FOLHA DE S. PAULO, 1999, p.8). Em 2002, então, foi instaurada na Câmara dos Deputados a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCOVN) (Resolução nº 27, de 2002) com o objetivo de investigar e propor normas para o combate ao crime organizado, inclusive sobre assuntos relacionados à prevenção, fiscalização e combate ao uso e tráfico de drogas.

Era recorrente nos relatórios da JIFE e dos Estados Unidos a denúncia de que o Brasil não coletava e organizava devidamente os dados nacionais sobre consumo e apreensão de drogas. Segundo o International Narcotics Control Strategy Report de 1998, “a falta de um sistema de informação centralizado sobre apreensão e prisão contribui à aparência de que os esforços de interdição rendem apenas resultados limitados” (ESTADOS UNIDOS, 1998, tradução nossa). Os relatórios da JIFE recorrentemente cobravam o Brasil por não ter lhes enviado as estimativas de consumo de apreensão, como exigido pela Convenção de 1961 (JIFE, 1992, p. 15; 1993, p.10; 1999, p. 22). Em resposta a isso, em 2000 foi criado o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID), desenvolvido pela SENAD¹⁴.

Em 2002 foi aprovada a nova lei das drogas (Lei nº 10.409/02). O projeto de lei do qual se originou (Projeto de Lei nº 105/1996, de autoria de Ricardo Sérgio) propunha a despenalização do uso e o porte de entorpecentes para uso próprio. Como resultado da grande oposição com relação a estes termos, que contradizia o recrudescimento característico deste período, a lei de 2002 manteve o usuário sob a égide do direito penal. No entanto, a lei foi aprovada com trinta e cinco vetos da presidência da república, que atingiram cerca de 83% do texto (BOITEUX, 2006, p. 178). Um dos artigos vetados (Art. 15) previa o aumento da pena por tráfico de drogas para oito a quinze anos de prisão, chegando a superar a penas impostas aos crime hediondos (Lei nº 8.072/90). Isso resultou na aprovação de uma lei retalhada que entrou em vigor juntamente com a lei anterior (Lei nº 6.368/ 76), que não foi revogada.

No mesmo ano foi formulada pela SENAD, pelo Departamento de Polícia Federal e por outros agentes da SISNAD uma Polícia Nacional Antidrogas (PNAD) (Decreto nº

¹⁴ No entanto, o fornecimento de dados sobre apreensão e repressão ficou encarregado pelo Departamento de Polícia Federal (Decreto 3.696/00), que demonstra ter capacidade limitada de organizar os dados em nível nacional, levando em consideração a necessidade de organização dos dados coletados também pelas polícias estaduais. Os dados mais recentes de repressão e apreensão publicados no Portal <<http://www.obid.senad.gov.br>>, acessado em Janeiro de 2015, são de 2008. O primeiro relatório brasileiro sobre drogas foi publicado em 2009, referente aos dados de 2001 a 2007.

4.345/02). Na introdução do documento, que expõe os motivos e diretrizes gerais sob as quais as medidas de combate às drogas deveriam se pautar, é referido o encontro da UNGASS de 1998 reforçando a concepção lá acordada de que:

O uso indevido de drogas constitui, na atualidade, séria e persistente ameaça à humanidade e à estabilidade das estruturas e valores políticos, econômicos, sociais e culturais de todos os Estados e sociedades [...] Suas consequências infligem considerável prejuízo às nações do mundo inteiro, e não são detidas por fronteiras: avançam por todos os cantos da sociedade e por todos os espaços geográficos, afetando homens e mulheres de diferentes grupos étnicos, independentemente de classe social e econômica ou mesmo de idade. (PRESIDÊNCIA, 2002, p. 5)

O uso de drogas é definido como uma ameaça à humanidade, à estabilidade das economias, das sociedades e dos Estados, o que acarreta a responsabilização dos usuários pelos males associados às drogas. O tráfico de drogas, ainda assim, não deixa de ser mencionado como um aspecto relevante do problema das drogas. Assim como o usuário, o tráfico de drogas também foi considerado pelo documento uma

questão de relevância, na discussão dos efeitos adversos gerados pelo uso indevido da droga, é a associação do tráfico de drogas ilícitas e dos crimes conexos, geralmente de caráter transnacional, com a criminalidade e a violência. Esses fatores ameaçam a soberania do País e afetam a estrutura social e econômica interna, exigindo que o Governo adote uma postura firme de combate a tais ilícitos, articulando-se internamente e com a sociedade, de forma a aperfeiçoar e otimizar seus mecanismos de prevenção e repressão e garantir o envolvimento e a aprovação dos cidadãos. (PRESIDÊNCIA, 2002, p. 5).

Nesta passagem o tráfico de drogas é definido como uma ameaça à soberania do país e, portanto, é formalizada, por meio da PNAD, sua definição como ameaça à segurança nacional do país. O documento reproduz uma visão extremamente alarmante e emocional do problema das drogas. Em uma carta introdutória ao documento, Fernando Henrique Cardoso anuncia que “vamos nos dar as mãos para defender a saúde e a vida dos nossos jovens e afastar a sombra que a indústria criminosa da droga lança sobre o futuro do nosso país” (PRESIDÊNCIA, 2002, p. 3). Diante do II Fórum Nacional Antidrogas, Fernando Henrique Cardoso declarou que “a Política Nacional Antidrogas que estamos apresentando oficialmente à Nação já é o resultado de uma mudança de atitude” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001b, p. 220).

A revisão legislativa e institucional empreendida pelo Brasil confirmou o “compromisso brasileiro e forneceu instrumentos importantes para os esforços antidrogas” (ESTADOS UNIDOS, 1998, tradução nossa), conforme foi reconhecido pelo governo norte-americano. Muitas das leis que hoje regulam o combate ao crime transnacional no Brasil só puderam ser aprovados via pressão internacional por parte das Nações Unidas e dos Estados Unidos. O recrudescimento das penas ao crime de tráfico foi acompanhado ao longo da década de 1980, conforme demonstrado no Capítulo 2, de um discurso cada vez mais endurecedor com relação à figura do traficante no Brasil, qualificando-o como um inimigo interno.

Para Huysmans (1999, p. 4), a forma como um fenômeno é narrado cria certas expectativas na sociedade e molda práticas específicas que serão empregadas para combatê-lo. No discurso da segurança, segundo Buzan (1997, p. 14), o fenômeno é dramatizado e apresentado como um problema de suprema prioridade, o que acarreta no direito de trata-lo politicamente como prioridade e por meios excepcionais. As reformas institucionais que se desenvolveram ao longo da década de 1990 são resultado de uma narrativa específica que ganhou força no Brasil ao longo deste período, em decorrência da importância que o país ganhou na cadeia internacional do tráfico da cocaína desde meados da década de 1980, assim como da incorporação das noções e concepções construídas internacionalmente em torno do problema das drogas.

4.2. Repressão ao tráfico no Brasil

A repressão às drogas no Brasil é responsabilidade constitucional do Departamento de Polícia Federal (DPF), comandado pelo Ministério da Justiça. Segundo o Art. nº 144 da Constituição Federal de 1988, é função da Polícia Federal “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência” (§ 1º II). Contudo, conforme descrito no tópico anterior, a aprovação do SISNAD (1998) determinou que toda a política antidrogas no Brasil passasse a ser coordenada pela Casa Militar da Presidência da República. Em 2000 o SISNAD foi reformulado e devolveu ao Ministério da Justiça o comando sobre as políticas de repressão ao tráfico, executada pelo DPF.

As principais atividades da Polícia Federal no combate ao tráfico de drogas são executar bloqueios na região de fronteira; interdição de traficantes; interdição da ação do tráfico em portos e aeroportos; interdição de laboratórios produtores de drogas; controle dos produtos químicos; erradicação do cultivo da maconha; inteligência e informatização das atividades de repressão a entorpecentes. A ação de repressão ao consumo e ao tráfico de drogas é também realizada pelas Polícias Militares estaduais, a quem constitucionalmente cabe a função de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública (Art. 144, § 5º).

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, como reconhecido em relatórios norte-americanos, foram iniciados projetos para promover capacitação da polícia no combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas (ESTADOS UNIDOS, 1996). No ano de 1996 o governo brasileiro contratou 1.000 policiais, resultando em um efetivo de 5.000 policiais e determinou o aumento de seu quadro para 20.000 nos dez anos seguintes (ESTADOS UNIDOS, 1996). As verbas orçamentárias para a polícia federal aumentaram de \$ 200 milhões no início do governo de Fernando Henrique Cardoso para \$600 milhões em 1997 (ESTADOS UNIDOS, 1996). Desde 1991, o UNODC e a Polícia Federal do Brasil mantêm parceria na área de treinamento policial, por intermédio da modernização das estruturas e métodos de ensino da Academia Nacional de Polícia e ampliação do controle de precursores químico. Os relatórios da JIFE apontavam para a limitação de recursos dos quais a Polícia Federal possuía para atuar de forma eficiente na repressão às drogas (JIFE, 1994, p. 43).

Ao longo da década de 1990 os Estados Unidos pressionaram o Brasil e os demais países da América Latina para que reconhecessem o tráfico de drogas como uma ameaça à segurança regional e nacional de seus respectivos países e que, em decorrência disso, empregassem suas Forças Armadas na chamada guerra às drogas (HERZ, 2006, p. 203). Em 1992, com a missão de apresentar novas diretrizes estratégicas para a América Latina, o Secretário de Defesa Dick Cheney visitou alguns países da região, inclusive o Brasil, recomendando que as Forças Armadas reorientassem seu papel e se dedicassem ao policiamento, sobretudo contra o tráfico de drogas (BANDEIRA, 2010, p. 65).

Redefinir o papel das Forças Armadas no combate às drogas no Brasil sempre foi um assunto controverso. O emprego das Forças Armadas no combate ao tráfico de drogas gerou claras discordâncias entre setores importantes do governo. Os militares, assim como o Itamaraty, tradicionalmente posicionaram-se, ao menos no plano do discurso, contra o

emprego das Forças Armadas no combate ao tráfico. Para Lima et al. (1994, p. 50), a interpretação das Forças Armadas e do Itamaraty era a de que os Estados Unidos tinham como objetivo limitar a capacidade militar dos países na região, restringindo o comércio de armamentos convencionais e o desenvolvimento autônomo de tecnologias sensíveis, desativando a hipótese de um conflito na América Latina que pudesse desestabilizar os Estados Unidos.

A posição dos chefes dos estados-maiores do exército, marinha e aeronáutica? foi declaradamente contrária, entendendo esta proposta no contexto da pressão norte-americana para que os países da América Latina reduzissem seus aparelhos militares e redirecionassem suas funções para atividades policiais (MARTINS FILHO; ZICKER, 1996). Além disso, as Forças Armadas entendiam a proposta com as tentativas de ingerência sobre a Amazônia brasileira (BANDEIRA, 2010, p. 86).

Segundo a literatura e as declarações de autoridades à época, as Forças Armadas do Brasil desconfiavam dos interesses norte-americanos em intervir militarmente na região das fronteiras amazônicas sob o pretexto de combater as drogas, como um pretexto de estabelecer sua presença na Amazônia, e duvidavam das intenções do governo norte-americano em rebaixar o papel das Forças Armadas da região à função de polícia, considerado um pretexto para que os Estados Unidos colocassem a defesa nacional do Brasil sob sua tutela (BANDEIRA, 2008, p. 66; HERZ, 2006, p. 203; MARTINS FILHO, 2006, p. 21). Por estas razões, questões relativas à presença militar norte-americana na região andina foram, por vezes, compreendidas como uma possível ameaça à Amazônia brasileira, sobretudo para os militares (CERVO et al., 2011, p. 503).

Por outro lado, em 1993, o presidente Itamar Franco declarou estar disposto a empregar as Forças Armadas nas favelas do Rio de Janeiro, mas enfrentou o obstáculo do Ministro da Justiça, Maurício José Corrêa, que considerou a iniciativa inconstitucional, segundo entrevistas veiculadas no jornal Estado de S. Paulo (1993, p. 27).

As divergências se mantiveram no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O presidente declarou em entrevista que “no caso do Brasil, as Forças Armadas não entram diretamente nisso e não é próprio delas o combate ao narcotráfico [...] o máximo que pode ser feito é o que já se faz, apoio e sustentação de infraestrutura e, eventualmente,

na questão da informação” (O ESTADO DE S. PAULO, 1997, p. 8). Em discurso na IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, o presidente reiterou que:

não visualizamos, no caso brasileiro, a participação das Forças Armadas no combate direto a esta modalidade de crime que aflige grande parte da sociedade das Américas. No entanto, é lícita a preocupação com o problema, que pode em alguns casos ameaçar a segurança institucional (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000, p. 93).

No entanto, o então Ministro da Justiça, Iris Rezende (1997-1998), afirmou a necessidade de empregar as Forças Armadas, sobretudo nas fronteiras do norte do país (O ESTADO DE S. PAULO, 1997, p. 8). Ainda assim, em reunião com o diretor do Departamento de Política Nacional para Combate ao Narcotráfico dos Estados Unidos, Barry McCaffrey, o ministro declarou em entrevista que o Brasil estava rediscutindo a participação das Forças Armadas no combate ao tráfico e que inclusive esperava o auxílio financeiro norte-americano em operações desta natureza (O ESTADO DE S. PAULO, 1997, p. 12). Seu sucessor, o Ministro Renan Calheiros (1998-1999), no entanto, defendeu em declaração ser essa a função da Polícia Federal, que tem a prerrogativa constitucional de combater o tráfico de drogas (O ESTADO DE S. PAULO, 1999, p. 4).

O Ministro do Exército General Zenildo Lucena (1992-1999) respondeu à declaração de Iris Rezende declarando ser contra o emprego direto as Forças Armadas no combate ao tráfico, inclusive nas fronteiras (O ESTADO DE S. PAULO, 1997, p.8). O General chegou a afirmar em entrevista que não colocaria meninos de 19 anos, recém ingressados no serviço militar, para combater marginais e traficantes (O ESTADO DE S. PAULO, 1997, p. 8). Posteriormente, o então empossado Ministro da Defesa, Elcio Alvares (1999-2000) declarou que as Forças Armadas estavam preparadas para esse tipo de atividade. Para ele, o problema alcançou uma “dimensão tão grande” que “as Forças Armadas não ficarão ausentes de maneira nenhuma” (O ESTADO DE S. PAULO, 1999, p. 4). Seu sucessor, Ministro Geraldo Quintão (2000-2003), embora reconhecesse uma ameaça, defendia que “a questão do narcotráfico no Brasil é de natureza policial” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p.12).

Este conjunto de declarações demonstra as divergências dentro do governo e dentro dos próprios ministérios, com relação à proposta de empregar as Forças Armadas no combate ao crime, promovida pelos Estados Unidos. Apesar da resistência ao projeto

norte-americano de militarizar o combate às drogas, as Forças Armadas brasileiras passaram a ser empregadas progressivamente em ações de repressão em áreas urbanas, sobretudo nos morros do Rio de Janeiro, e nas fronteiras amazônicas, na forma de apoio logístico, inteligência, incursões e apreensão, em parte pelo convencimento de que a guerra às drogas norte-americana nos países andinos resultaria na transposição do problema do tráfico aos países vizinhos, como o Brasil.

Em um encontro com o então presidente Fernando Henrique Cardoso, o chefe de Estado-Maior das Forças Armadas dos Estados Unidos declarou que “a situação das drogas no Brasil está se tornando um problema mais sério do que era” e que “deslocamento da rota do tráfico está relacionado com o combate ao problema nos outros países”, segundo relatado pelo jornal Estado de S. Paulo (1997, p. 27). A concepção do tráfico de drogas com um crime transnacional fez com que as dimensões de segurança interna e externa, o que chamamos de segurança pública e segurança nacional, se tornassem uma só (BIGO, 2000, p. 175).

No início do governo Fernando Henrique Cardoso foram realizadas as Operações Rio I (1994) e II (1995) com o fim de reconquistar áreas de favela no Rio de Janeiro dominadas pelo tráfico de drogas. Estas operações são exemplos marcantes do novo papel que passou a ser atribuído às Forças Armadas na segurança interna do país, chamadas pela ameaça representada pelo tráfico de drogas. As operações contaram com auxílio norte-americano no compartilhamento de informações sobre tráfico de armas (FUCCILLE, 1996, p. 8). Na ocasião, o General Câmara Senna, militar responsável pela operação nas favelas do Rio, em entrevista à Folha de S. Paulo (1994, p. 5) assumiu que as Forças Armadas são treinadas para a guerra e que, portanto, “infelizmente alguns direitos constitucionais estão sendo prejudicados [...] nós não somos um batalhão de assistentes sociais. É impossível evitar um ou outro excesso”. Além disso, durante as operações a imprensa teve acesso ao morro restringida, ocorreram revistas arbitrárias e discriminatórias e várias casas foram revistas sem mandato ou autorização judicial (FUCCILLE, 1996, p. 10). Ou seja, em nome do combate a uma ameaça de dimensões nacionais, justificam-se ações que colocam em risco os direitos constitucionais básicos (BUZAN, 1997, p. 13).

Na região nordeste, foi estabelecida na região a Operação Mandacaru, comandada pelo Exército, com o fim de acabar com o plantio e a comercialização da maconha na região. A operação contou com a participação conjunta das Forças Armadas e a Polícia

Federal, totalizando 2 mil homens, teve um custo previsto de R\$ 7,5 milhões, com duração de 2 meses. Esta operação foi objeto de descontentamento na Polícia Federal, que anteriormente havia apresentado uma proposta com um custo muito menor (R\$ 695 mil), a Operação Fopera, e que fora rejeitada pelo governo (O ESTADO DE S. PAULO, 1999, p. 9). No mesmo ano, também foi desenvolvido pela SENAD o Projeto Moxotó-Pajeú para oferecer aos produtores rurais uma nova alternativa, como a criação de rebanhos caprino e ovino, pesca, cultivo de árvores frutíferas e outras produções agrícolas adaptáveis à região. O projeto oferecia a estes agricultores um financiamento de R\$ 400 milhões, através do Banco do Nordeste.

De acordo com Art. nº 142 da Constituição Federal de 1988, cabe às Forças Armadas apenas a “defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. Constitucionalmente, portanto, as Forças Armadas têm três missões essenciais. A primeira delas é a “defesa da pátria”, o que implica a dissuasão e combate contra ameaças externas, missão por excelência das instituições militares; a segunda se refere à “garantia dos poderes constitucionais”, em casos de crises políticas de caráter institucional; e a terceira é garantir a “lei e a ordem”, termo que passou a ser utilizado para legitimar o emprego das Forças Armadas na segurança pública (OLIVEIRA, 2008, p. 121). Em 1999 foi aprovada a Lei Complementar nº 97 de 1999 que dispôs sobre as normas gerais para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem “após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal”, justificando o emprego das Forças Armadas na segurança pública em situações consideradas extremas, em que todos os recursos legítimos estivessem esgotados.

A Política de Defesa Nacional, publicada em 1996, induziu à interpretação de que o tráfico de drogas nas fronteiras era uma questão de segurança e defesa nacional e, portanto, uma atribuição das Forças Armadas. O documento afirma que:

no âmbito regional, continuam existindo certas zonas de instabilidade que podem ter efeitos negativos sobre os interesses brasileiros. São motivo de preocupação as ações das bandas armadas que estão ativas nos países que fazem fronteira com a Amazônia brasileira e o delito internacional (PRESIDÊNCIA, 1996, p.10).

Na ocasião de sua formulação e publicação, Fernando Henrique Cardoso declarou ao jornal O Estado de S. Paulo (1996, p. 4) que este tema era um dos destaques da Política de Defesa Nacional. Em sua declaração, afirmou que “a ação de bandos armados que atuam nos países vizinhos, nos limites da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos que devem ser motivos de atenção das estratégias decorrentes desta política de defesa” (O ESTADO DE S. PAULO, 1996, p. 4).

Por meio do International Narcotics Control Strategy Report de 1996, relatório anual produzido pelo Departamento de Estado norte-americano em referência aos esforços antidrogas nos demais países, os Estados Unidos identificaram na PDN maior atenção sobre a região amazônica e um instrumento legitimador do envolvimento das Forças Armadas no combate ao crime. Segundo o documento, p.

o governo brasileiro revisou sua política de defesa nacional no final de 1996. As revisões não fazem referência específica ao envolvimento militar em atividades de combate às drogas, mas referem-se a defender as fronteiras nacionais contra elementos do crime organizado, que podem constituir uma ameaça à segurança nacional (ESTADOS UNIDOS, 1996, tradução nossa). A opinião pública é amplamente favorável à participação militar no combate à criminalidade organizada, seja porque a sensação de insegurança não se refere a uma potencial ameaça externa, ora porque as Forças Armadas são dotadas de um prestígio social que a Polícia Federal não tem (OLIVEIRA, 2003, p. 123). Segundo Soares (2006, p. 181) uma pesquisa realizada em 1994 apontava para 89% de aprovação às ações militares no combate ao crime organizado no Rio de Janeiro. Além disso, a narrativa em torno da temática das drogas como um problema da segurança pode justificar, na opinião pública, o uso da força e outras medidas extremas que outrora não seriam aceitas (BUZAN, 1997, p.21; 1998, p. 21).

Para Bigo (2000, p. 171), o tráfico de droga se constituiu como uma ameaça transversal. O que significa que seu aspecto transnacional está borrando a distinção tradicionalmente aceita nas Relações Internacionais entre os ambientes interno e o externo do Estado e, com isso, desestabilizando as noções de soberania e territorialidade. Com isso, as noções de segurança interna e externa estão se misturando na medida em que os ambientes de policiamento e guerra estão se encontrando (BIGO, 2000, p. 171). A fusão entre segurança interna e externa não é apenas uma questão acadêmica, mas uma questão que faz parte do debate político em torno das funções atribuídas à polícia e às forças

armadas (BIGO, 2002, p. 93; ANDREA et al., 2005, p. 7). O combate ao crime transnacional coloca-nos na fronteira entre o ambiente interno e externo (BUZAN et al., 1998, p. 54).

No Brasil a divisão de funções entre as Forças Armadas, como guardiãs da segurança externa e das polícias, no resguardo da segurança interna, nunca foi realmente clara. Na América Latina, o papel interno e externo das Forças Armadas historicamente se confundem (SANTOS, 2004, p. 124). A partir da década de 1990, após o período de redemocratização, a atuação policial das Forças Armadas contra o crime tem sido chamada especialmente pelo tráfico de drogas. Na região amazônica, onde o país faz fronteiras com os maiores produtores de folha de coca do mundo, é possível visualizar esta fusão entre ameaça interna e externa.

As Fronteiras Amazônicas

Devido à posição de trânsito ocupada pelo Brasil na cadeia do tráfico de cocaína na América Latina, as fronteiras nacionais, porta de entrada destas drogas passaram a ser consideradas um ponto estratégico à repressão ao tráfico no país. O Brasil compartilha fronteiras terrestres com dez países vizinhos, incluindo a Colômbia, a Bolívia e o Peru, que sozinhos abastecem a totalidade do mercado de cocaína no mundo¹⁵. É por meio das fronteiras que se verifica a etapa fundamental do tráfico de drogas e o controle deste espaço é um dos maiores entraves na contenção da entrada de drogas no país. A JIFE declarava, em relatórios anuais, reconhecer “as enormes dificuldades em controlar a circulação de mercadorias ilícitas na Amazônia” (JIFE, 1995, p. 62). O presidente Fernando Henrique Cardoso declarou à IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas em 2000, que:

sabemos que o crime organizado e outras atividades ilícitas podem prosperar com mais facilidade em áreas carentes de uma presença mais ostensiva do Estado. Daí a atenção que meu Governo tem procurado dedicar às regiões de fronteira, principalmente aquelas na faixa setentrional da Amazônia, de acesso mais difícil. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000, p. 95).

¹⁵ A extensão da faixa de fronteira, segundo o Programa de Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) de 2011 é de 16.880km, mas segundo relatórios do Ministério da Integração, a extensão das fronteiras terrestres é de 15.719 km.

Além disso, como mencionado anteriormente, próximo às fronteiras amazônica, área conhecida como “cabeça do cachorro”, no estado do Amazonas, haviam sido identificadas plantações do epadú (JIFE, 1988, p. 24). Ciente do potencial crescimento da produção de folha de coca no país, o Brasil pediu aos Estados Unidos doações de recursos para políticas de erradicação na região (MORGAN, 2002).

Ao longo da década de 1990 a região amazônica se tornou prioridade estratégica das Forças Armadas, que localizavam naquele espaço as principais fontes de ameaça à soberania do país (MARTINS FILHO, 2003, p. 245-246; OLIVEIRA, 2008, p. 128). A preocupação com relação àquela região estava relacionada com as conspirações sobre o interesse dos Estados Unidos em internacionalizar a Amazônia, mas também respondia ao crescimento do trânsito de organizações criminosas e de drogas através das fronteiras com a Colômbia, Bolívia, Paraguai e Peru. Desde então, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica têm participado de operações conjuntas de combate ao tráfico de drogas nas fronteiras amazônicas.

Em decorrência disso, no início dos anos 1990 ocorreu a transferência de duas brigadas de infantarias das regiões sul e sudeste para a região norte do país. Entre 1991 e 1992 uma infantaria de Petrópolis (RJ) se tornou a 1ª Brigada de Infantaria da Selva (Roraima -RR), entre 1992 e 1993 a 16ª Brigada de Infantaria Motorizada (Santo Ângelo -RS) transformou-se na 17ª Batalha de Infantaria da Selva (Teté- AM) e na 61ª Batalha de Infantaria da Selva (Tabatinga-AM), não por um acaso a cidade por onde passa o maior fluxo de drogas dos países andinos (MARTINS FILHO, 2003, p. 270). A partir de então o exército passou a ter quatro brigadas de infantaria de selva na Amazônia e 14 batalhões de infantaria da selva (MARTINS FILHO, 2003, p. 270). Em 1998, foi noticiada pelo O Estado de S. Paulo (1999, p. 16) a criação de 21 novas delegacias de Polícia Federal com a finalidade de endurecer a repressão ao tráfico. Estas delegacias foram instaladas principalmente nas áreas de fronteiras, por onde entram as drogas no país.

Em 1990 a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e os Ministérios da Aeronáutica e da Justiça, por meio da Exposição de Motivos nº 194, levaram à presidência da república a necessidade do Estado brasileiro garantir presença efetiva na região amazônica e propuseram o Sistema de Proteção de Amazônia (SIPAM) e seu braço operacional, o Sistema de Vigilância Amazônica (SIVAM) (Decreto nº 892/1993; Decreto nº 1.049/94). O SIVAM, que ficou a cargo da aeronáutica, nasceu

inicialmente como uma resposta às pressões internacionais quanto à conservação ambiental da Amazônia, tema que ganhou força internacionalmente ao longo da década de 1980. Não por um acaso, o projeto foi anunciado por Itamar Franco durante a Conferência Rio 1992 (Eco 1992). No entanto, o SIVAM se tornou um importante instrumento de combate ao tráfico na região, que apresentava índices crescentes neste período (MIYAMOTO, 2000, p. 460). Nas palavras de Fernando Henrique Cardoso, durante a IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas “O Sipam/Sivam será um instrumento muito importante na consecução do objetivo de mapeamento e eliminação das rotas de tráfico de entorpecentes e de contrabando de armas” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2000, p. 95).

A licitação para a realização do SIPAM foi aberta em 1994 e gerou grandes polêmicas em torno de denúncias de que a CIA teria espionado o presidente com o fim de garantir a vitória da empresa norte-americana Raytheon sobre a empresa francesa Thompson (BANDEIRA, 1998, p. 103). Em dezembro de 1994, o Senado aprovou o financiamento externo no valor de US\$ 1,395 bilhão. Somente em julho de 1997 o contrato com a empresa norte-americana entrou em vigor. O SIVAM começou a operar em 2002. A estrutura do SIVAM é formada por radares fixos, radares localizados em aviões e comunicação por satélites, com o objetivo de vigiar o território amazônico contra atividades ilegais contra o meio-ambiente, queimadas, plantações suspeitas, tráfico de drogas, voos e aeroportos clandestinos utilizados para o descarregamento de drogas, armas e outros produtos ilegais (OLIVEIRA, 2008, p. 128).

Em 1991 foi realizada uma grande operação do Exército na fronteira com a Colômbia, a Operação Traíra. A operação foi realizada em resposta ao ataque que guerrilheiros das FARC realizaram contra uma guarnição brasileira, no qual mataram três soldados e balearam dois tenentes, um cabo e um sargento. Além disso, roubaram armamento e munição (VEJA, 1999). As Forças Armadas, autorizadas pelo presidente Fernando Collor de Mello, lançaram a operação, que teve o apoio do Presidente colombiano César Gaviria Trujillo, ainda que com ressalvas impostas pelos militares da Colômbia, que não se dispuseram a investir em uma ação conjunta e tampouco aceitaram que as Forças Armadas brasileiras ultrapassassem suas fronteiras em direção à Colômbia (O ESTADO DE S. PAULO, 1991, p. 14). O resultado da Operação Traíra foram doze

guerrilheiros mortos e a captura de tantos outros, bem como o resgate dos armamentos roubados.

O envolvimento dos militares no combate às drogas também esteve previsto no PANAD (Programa de Ação Antidrogas). Aprovado em 1996, o programa previa o desenvolvimento de três operações de repressão às drogas. A primeira era destinada a erradicar plantações de maconha, sobretudo na região do Nordeste do país conhecida como Polígono da Maconha. A segunda, era destinada a erradicar as plantações de epadú na região do Alto do Rio Negro. Ambas as operações seriam realizadas pela Polícia Federal. Na terceira, a Polícia Federal contou com o auxílio das Forças Armadas na vigilância em portos, aeroportos, fronteiras e rios, principalmente na região amazônica. As Forças Armadas forneceram apoio logístico, mas também atuaram diretamente no combate a traficantes (FOLHA DE S. PAULO, 1996, p. C5). Anteriormente ao seu lançamento, o Ministro da Justiça Nelson Jobim viajou a Washington para aprender sobre o modelo norte-americano e apresentar a proposta do PANAD, que incorporou o modelo norte-americano de unir as atividades da polícia com as Forças Armadas, de acordo com a notícia publicada no jornal O Estado de S. Paulo (1996, p. 40).

Em 1998 foi proposta uma alteração do código aeronáutico que permitiria a destruição de aeronaves civis suspeitas de participar do tráfico ilícito de entorpecentes, a chamada Lei do Abate (Lei nº 9.614/98)(FEITOSA et al., 2012, p. 66). A lei atribuía ao Presidente da República a competência de dar a ordem final para a destruição de aeronaves consideradas hostis após “esgotados os meios coercitivos legalmente previstos”. O projeto foi aprovado por maioria na Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal, passou pela Comissão de Relações Exteriores e pela Comissão de Constituição e Justiça, sem grandes controvérsias, onde foi sancionado. Segundo Oliveira, (2008, p. 129), a Lei do Abate foi uma resposta do Estado brasileiro ao tráfico de drogas em uma região altamente vulnerável de seu território.

A aprovação da Lei do Abate foi objeto de grandes controvérsias entre os Estados Unidos e o Brasil e teve sua regulamentação congelada por seis anos (Decreto 5.144/04), por conta de um pedido da então secretária de Estado dos Estados Unidos, Madeleine Albright. Segundo papéis do Itamaraty obtidos pelo jornal Folha de S. Paulo (2011, p. 20), para que a lei fosse aprovada, os Estados Unidos exigiram que o governo brasileiro declarasse que a soberania do Brasil estava ameaçada pelo tráfico de drogas, proposta que

foi rechaçada pelo Brasil, principalmente pelo setor militar, pois representaria um aval para a ação norte-americana em território nacional. Se o Brasil regulamentasse a lei sem acatar as exigências norte-americanas, os Estados Unidos cortariam toda informação de inteligência sobre tráfego aéreo na Amazônia. Por meio de uma carta à Madeleine Albright, o ministro das relações exteriores, Luiz Felipe Lampreia, declarou que decidiu "congelar" a aplicação da lei (FOLHA DE S. PAULO, 2011, p. 20).

Os relatórios da JIFE recorrentemente encorajavam o Brasil a iniciar uma ação nacional e regional no combate ao tráfico internacional de drogas, se necessário com o auxílio da UNODC (JIFE, 1995, p. 45). Uma operação de interdição nas fronteiras do sul do Brasil realizada em cooperação com as polícias da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai e a criação da Comunidade Andina de Inteligência Policial em 1997, reunindo polícias federais do Brasil, Colômbia, Peru, Chile, Bolívia, Paraná, Venezuela e Equador foram reconhecidas e elogiadas pela JIFE (JIFE, 1996, p. 44; 1997, p. 55).

Embora o Brasil tenha participado de algumas iniciativas regionais e de fato tenha assinado compromissos bilaterais com todos os seus vizinhos em matéria de combate às drogas e ao crime transnacional, conforme foi exposto na tabela 2, a maior parte dos esforços foram promovidos pelos Estados Unidos. Segundo Herz (2006, p. 212), a maioria dos países da América Latina focaram na promoção de arranjos bilaterais com os Estados Unidos, como estratégia de política internacional ao longo da década de 1990. Foi apenas a partir dos anos 2000, o presente trabalho não dará conta de desenvolver este tema, é que iniciativas propriamente regionais passaram a ser promovidas com destacado protagonismo do Brasil.

4.3. Os Estados Unidos na repressão às drogas no Brasil

Embora as declarações dos militares e da diplomacia brasileira transpareçam rejeição à presença norte-americana no combate às drogas no Brasil, os Estados Unidos atuam no combate às drogas em solo brasileiro desde a década de 1970, inclusive com presença de autoridades norte-americanas em solo brasileiro de forma constante e contínua em coordenação com a Polícia Federal por meio de troca de informação, treinamento, construção de infraestrutura, repressão e extradição (BANDEIRA, 2008, p. 107).

O Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate a Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes assinado entre os Estados Unidos e o Brasil em 1995 previa fornecimento de equipamento e recursos humanos e financeiros para serem empregados em programas específicos nas áreas acima mencionadas, mútua assistência técnico-científica e intercâmbio de informações. Os recursos transferidos pelos Estados Unidos seriam especificados por meio de Memorandos de Entendimento (MDE) anuais acordados entre os dois países. Além disso, de acordo com este compromisso, os agentes da DEA poderiam atuar no Brasil acompanhados da Polícia Federal, sob seu comando. A partir de então, o Office of National Drug Control Policy (ONDCP) estabeleceu relações permanentes com a SENAD, trabalhando em colaboração com esta agência em programas educacionais antidrogas e antiviolação e, através da DEA, observando as operações da Polícia Federal na região amazônica, fornecendo-lhe equipamento e treinamento em ações de interdição e repressão às drogas (HIRST, 2011, p. 94).

O International Narcotics Control Strategy Report de 1996, relatório produzido pelo Departamento de Estado norte-americano sobre os esforços antidrogas nos outros países, mencionou um programa de treinamento às agências brasileiras promovido pelo Custom Service e pelo U.S Coast Guard, órgãos de alfândega e guarda costeira dos Estados Unidos, sobre segurança nos portos do Rio de Janeiro e de Santos, com foco em infraestrutura e na coordenação entre agências necessária à implementação de medidas de aplicação da lei, sobretudo no que concerne à interdição das drogas ilícitas que são traficadas através destes portos (ESTADOS UNIDOS, 1996).

No International Narcotics Control Strategy Report de 1997, consta que a DEA mantém um programa permanente de apoio às operações de combate ao tráfico na região amazônica, na qual observa as operações da Polícia Federal e lhe fornece auxílio por meio do compartilhamento de informações e da promoção da cooperação com as autoridades policiais dos países vizinhos. Além disso, desenvolveu com a Polícia Federal, em conjunto com a Polícia Civil e com a alfândega, uma forças-tarefa nos aeroportos internacionais, sobretudo de São Paulo, por onde saía a maior parte das drogas aos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS, 1997).

O relatório do ano seguinte, de 1998, divulgou um treinamento oferecido pela DEA à Polícia Federal em Washington para formar parte da unidade de contra inteligência

antidrogas, a participação de autoridades brasileiras em um curso financiado pela OEA sobre Segurança Portuária Regional em Lima, um treinamento de inspeção portuária oferecido pela Guarda Costeira e pelo Serviço de Alfândega dos Estados Unidos no porto de Santos, dois programas de treinamento oferecidos pelo Escritório de Álcool, Tabaco e Armas do Departamento de Tesouro dos Estados Unidos aos oficiais da Polícia Federal e Polícia Civil sobre o controle do tráfico de armas; um programa de “administração da justiça” oferecido pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos para desenvolver forças-tarefa de justiça, o fornecimento de materiais impressos, traduções e serviços de interpretação para um seminário de juízes em Manaus com foco em apreensões e prisão, um curso de formação ao longo da semana para cerca de 40 organizações comunitárias no Rio de Janeiro sobre a mobilização da comunidade para a conscientização dos males das drogas, redução da demanda, e programas de tratamento, alguns módulos do curso sobre "comunidades terapêuticas" oferecido pela Daytop International (uma fundação de tratamento a dependentes de drogas norte-americana) para as agências locais e grupos em São Paulo; treinamento da Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD)¹⁶ em São Paulo. Além disso, o Brasil enviou oficiais de agências militares e civis para participar de um exercício-conferência promovido pelo Comando Sul (SOUTHCOM, sigla em inglês¹⁷) chamado United Counter Drugs em Miami e Key West (FL).

Em 1997, foi assinado entre o Brasil e os Estados Unidos um Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal (MLAT, sigla em inglês). Com base nos termos acordados, o FBI recebeu autorização para abrir um escritório em Brasília ao propor a formação de uma Task Force no combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas. Houve críticas por parte de alguns parlamentares em razão da unilateralidade dos termos acordados, segundo noticiado na revista Carta Capital (1999b, p. 33).

Os Estados Unidos apoiaram uma série de operações policiais na região amazônica. Em 1998, a Polícia Federal abriu a sua nova escola de sobrevivência na selva, na Amazônia, a 30 km de Manaus, e iniciou suas atividades oferecendo treinamento especializado aos oficiais do Brasil, Peru e Equador (ESTADOS UNIDOS, 1998). A DEA ficou responsável por alguns módulos deste curso, que incluiu a participação da Colômbia,

¹⁶ Em inglês, Drug Abuse Resistance Education (DARE). O programa foi criado nos Estados Unidos em 1983 e implantado no Brasil em 1992 pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, e hoje é adotado em todo o Brasil.

¹⁷ United States Southern Command.

Bolívia e Venezuela nos anos seguintes (ESTADOS UNIDOS, 1998). Em 2001 a DEA cooperou com a procura e prisão de um importante traficante brasileiro, Luis Fernando da Costa (Fernandinho Beira-Mar), escondido na Colômbia, e de seu parceiro Leomar Oliveira Barbosa, no Paraguai.

Uma das operações de fronteira de maior destaque, a Operação Cobra foi realizada em 2001 pela Polícia Federal, com auxílio das Forças Armadas, também em parceria com a DEA. Preocupada com a expansão da atividade dos cartéis das drogas colombianos e de integrantes das FARC, a Polícia Federal decidiu reforçar a vigilância na região.

Na região ocorreram diversos encontros violentos entre traficantes das FARC e forças policiais e militares brasileiras próximos às fronteiras entre o Brasil e a Colômbia. Meses antes da operação, tropas brasileiras tiveram suas embarcações atacadas por supostos traficantes das FARC, um soldado brasileiro desapareceu em circunstâncias pouco claras e outros morreram em combate contra traficantes e integrantes de uma tribo indígena haviam buscado refúgio do governo em razão de ameaças que vinham sofrendo das FARC (MORGAN, 2002). A expansão da atividade do tráfico colombiano em território brasileiro foi considerado um efeito decorrente do Plano Colômbia, lançado pelo governo colombiano e norte-americano naquele mesmo ano. O Plano Cobra foi pensado, portanto, como um mecanismo de contenção à expansão do tráfico. Segundo Villa (2010, p. 41), os traficantes têm a capacidade de recompor suas perdas em decorrência das políticas de repressão, com o risco de transferirem-se ou expandirem-se a outros territórios, o que tem sido chamado de “efeito balão”.

Como resultado da operação, o Brasil abriu um centro regional de inteligência da Polícia Federal em Tabatinga (AM) com o fim de fiscalizar as atividades nas fronteiras. As informações coletadas passariam a ser compartilhadas com o Peru, Equador, Colômbia e com os Estados Unidos, forneceu auxílio financeiro e operacional à operação (MORGAN, 2002). Além disso, a Polícia Federal abriu mais sete novas instalações ao longo das fronteiras de Tabatinga (AM) até a Vila Bittencourt (AM) (MORGAN, 2002).

Apesar de promover a cooperação na área policial, o Plano Colômbia gerou sérios desconfortos nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Segundo Herz (2006, p.221), havia uma crescente concordância entre o Brasil e os Estados Unidos de que o crime transnacional poderia ameaçar a segurança do país, ambos discordaram quanto aos meios

de combatê-lo. Para os militares e a diplomacia brasileira, a própria guerra às drogas norte-americana e a sua decorrente presença militar nas fronteiras brasileiras tornavam-se a principal ameaça à soberania nacional (HERZ, 2006, p. 221).

Reafirmando princípios de não interferência, Fernando Henrique declarou que não enviaria tropas para intervir na Colômbia e que tampouco cederia seu território para qualquer operação militar na Colômbia (BANDEIRA, 2008, p. 181; HERZ, 2006, p. 218). A expansão de bases norte-americanas na América Latina não incluiu o território brasileiro. Na 4ª Conferência de Ministros das Américas, evento elegido pelo presidente da Colômbia, Andrés Pastrana para prestar conta sobre o pedido de ajuda aos Estados Unidos no Plano Colômbia, Fernando Henrique declarou apoio a Pastrana, mas reforçou que a crise colombiana se tratava de um problema doméstico e que o Brasil não estava interessando em nenhum tipo de intervenção naquele país. Na ocasião, portanto, Fernando Henrique não deu nenhum apoio formal ao plano, mas se comprometeu a fornecer informações coletadas pelo SIVAM ao governo colombiano (INESC, 2002, p. 39).

A atuação de agências norte-americanas no Brasil desagradava muitos setores do governo. Mesmo dentro da Polícia Federal havia protesto. O delegado Luiz Zubcov durante uma reunião ocorrida em 1997, declarou que “a CIA se valia de programa de cooperação com a Polícia Federal para manter sua base de coleta de informações no Brasil” (BANDEIRA, 2008, p. 108). As Forças Armadas, tradicionalmente, posicionaram-se contra os treinamentos realizados pela Polícia Federal na região amazônica com auxílio e participação de agentes da DEA. Conforme exposto no tópico anterior (4.2), as Forças Armadas temiam que as operações militares antidrogas norte-americanas fossem na verdade pretextos para que os Estados Unidos marcassem presença na região amazônica e colocasse a defesa nacional do Brasil sob sua tutela (BANDEIRA, 2008, p. 108; HERZ, 2006, p. 203; MARTINS FILHO, 2006, p. 21).

Esta preocupação já havia sido levantada no Congresso Nacional durante as duas CPI do Narcotráfico, que denunciavam a intervenção excessiva dos órgãos de repressão norte-americanos no Brasil. De acordo com o Relatório Final da CPI de 1991:

para atingir seu objetivo, os Estados Unidos iniciaram um amplo programa de treinamento das polícias latino-americanas e de algumas de suas forças armadas (de modo a impedir que a droga chegasse aos Estados Unidos), através de um órgão especializado e integrante de seu Departamento de Estado, o DEA (Drug Enforcement Agency) que, sem poupar recursos, acabou por monopolizar as

ações de inteligência e repressão na América Latina. As rotas do tráfico para o mercado consumidor norte-americano foram comprimidas, mas a produção permaneceu intocada – o que levou à natural e previsível criação de mercados alternativos. O desenrolar desse processo atingiu de maneira perversa os países sul-americanos não produtores de droga: apanhados sem qualquer esboço de uma política interna capaz de enfrentar o fenômeno dentro de suas fronteiras, viram aumentar a dependência de seu aparato policial ao assessoramento do DEA [...] Não é admissível que a solidariedade internacional, necessária ao combate ao narcotráfico, reduza a participação da polícia brasileira a não permitir que a droga chegue a Nova York ou Miami – e quase nada faça para evitar que se espalhe pelas cidades brasileiras. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p. 58).

Na ocasião da segunda CPI do Narcotráfico, em 1999, o Chefe da Casa Militar Alberto Cardoso declarou que a “liberdade de alguns órgãos estrangeiros no combate ao narcotráfico é uma das nossas preocupações. Há muita desenvoltura nessas ações.” (CARTA CAPITAL, 1999d, p. 29). O secretário da SENAD, Wálter Maierovitch, por sua vez exigiu que os órgãos estrangeiros que agissem no Brasil se apresentassem ao SENAD e declarou que “a CIA e a DEA não reconhecem a responsabilidade da SENAD na coordenação de suas atividades no Brasil [...] uma afronta ao presidente da República.” (CARTA CAPITAL, 1999c, p. 30). James Derhan, encarregado da embaixada e maior representante da diplomacia norte-americana no Brasil, retrucou às declarações de Maierovitch afirmando que “quem manda é quem tem dinheiro, e quem tem dinheiro somos nós. A gente se vincular à SENAD (Secretaria Nacional Antidrogas) para combater as drogas é uma bobagem” (CARTA CAPITAL, 1999b, p. 28).

Não há uma bibliografia consistente que trabalhe especificamente a atuação da DEA ou das demais agências de inteligência e aplicação da lei norte-americanas no combate ao tráfico de drogas em territórios estrangeiros. No entanto, de acordo com as denúncias apresentadas em relatórios governamentais ou divulgadas pela mídia, material do qual esta pesquisa se utilizou para iniciar o debate em torno deste tema, há indícios de que estas agências por vezes atuaram de forma autônoma em solo brasileiro, ultrapassando os termos acordados diplomaticamente.

Com base em uma série de denúncias publicadas ao longo de anos pelo jornalista Bob Fernandes na Carta Capital (CARTA CAPITAL, 1999a; 1999b; 1999c; 2000; 2002; 2004a; 2004b; 2004c), foi aberta uma investigação pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados em 2004 sobre a ingerência dos Estados Unidos no combate ao tráfico de drogas no Brasil em termos que

iam muito além daqueles definidos nos tratados bilaterais entre os dois países. De acordo com investigações de Bob Fernandes, o FBI, a CIA e a DEA agiram em constante parceria com a Polícia Federal ao longo da década de 1990, segundo declarações de agentes norte-americanos à Carta Capital (2004, p. 35), em razão de o orçamento da Polícia Federal ser muito baixo.

As denúncias apuradas na CSPCCO de 2004, decorrentes das investigações e denúncias divulgadas por Bob Fernandes na Revista Carta Capital nos leva a crer que os Estados Unidos exerceram um papel importante na repressão ao tráfico no Brasil não apenas por meio da pressão diplomática para que certas políticas fossem adotadas. Eles participaram diretamente nas operações de combate ao tráfico no país por meio do auxílio financeiro e técnico à Polícia Federal, mas também por meio de operações executadas de forma autônoma e clandestinamente pela CIA, FBI, DEA e Divisão de Narcóticos do Departamento de Estado em solo brasileiro. Juntamente com a DEA, portanto, o FBI e a CIA expandiram enormemente as suas atividades no exterior, liderando programas de treinamento, fornecendo de técnicas investigativas, participando de conferências internacionais sobre aplicação da lei, mas além disso, conduzindo por si próprios investigações internacionais (ANDREAS et al., 2006, p.132).

De acordo com as denúncias relatadas pela Revista Carta Capital (2000, p. 30), a DEA financia boa parte das operações realizadas pela Polícia Federal no combate ao tráfico de drogas. Pagam passagens, hospedagem, automóveis, equipamentos que ultrapassam os termos legalmente acordados e ao contrário do protocolo, não tem monitoramento nenhum da Polícia Federal sobre suas ações. A DEA chegava a ter funcionários brasileiros trabalhando como espiões e infiltrados no tráfico de drogas na região amazônica clandestinamente, sem ciência da Polícia Federal (CARTA CAPITAL, 2000, p. 30).

Denúncias publicadas na Revista Carta Capital (1999c, p. 28) e investigadas pela CSPCCO (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 5) indicam que o Centro de dados Operacionais (CDO) da Polícia Federal em Brasília foi inteiramente doado pela CIA na década de 1980, via Departamento de Estado, ao Brasil durante o governo de José Sarney e desde então esteve a serviço da DEA. Todos os computadores do CDO teriam sido fornecidos pela embaixada norte-americana, local onde a Polícia Federal tem os melhores

recursos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 5)¹⁸. Isso indica a possibilidade de o órgão da inteligência da Polícia Federal prestar alguns serviços às agências norte-americanas (BANDEIRA, 2008, p. 106). O diretor da Polícia Federal no Brasil, Getúlio Bezerra, assumiu receber em suas contas bancárias cerca de 11 milhões e 200 dólares da Embaixada Americana de 1999 a 2002 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 2). Além dele, outras autoridades da Polícia Federal, como o delegado da Amazônia Mauro Spósito, também receberam outros milhões de dólares em sua conta pessoal originados da embaixada norte-americana. No entanto, nenhum destes recursos estavam previstos nos Memorando de Entendimento (MDE) entre os dois países e não passavam pelo Orçamento da União (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 6). Isso poderia significar que as agências norte-americanas mantêm algum controle sobre as operações realizadas por esse órgão.

As denúncias sugerem que os agentes da Polícia Federal selecionados para a CDO fazer um curso na CIA, nos Estados Unidos (CARTA CAPITAL, 1999b, p. 30). No início dos anos 1990, estima-se que a CDO tivesse instalados no país 15 escritórios. Ao final da década, quando o CDO havia se transformado em Sistema de Operações de Inteligência Policial (SOIP), haviam quatro bases em funcionamento em Brasília, Belém, Cuiabá e Porto Velho (CARTA CAPITAL, 1999b, p. 30).

No entanto, as agências de inteligência de aplicação de lei norte-americanas por vezes atuam de forma autônoma em solo brasileiro e, portanto, irregularmente, segundo informações que foram veiculadas pela mídia e apuradas pelo CSPCCO (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004). Este dado indica que o papel da embaixada norte-americana e de suas agências de inteligência e repressão ao crime no Brasil vão além dos termos acordados diplomaticamente, de acordo com estas denúncias. Embora o discurso da diplomacia brasileira valorize a inviolabilidade da soberania nacional, estas informações indicam que as agências de inteligência norte-americanas atuam com relativa liberdade no combate ao tráfico no Brasil.

Segundo Bigo (2000, p. 173), o escopo mais amplo de segurança interna se expandiu para fora das fronteiras nacionais e obrigou que a noção de soberania fosse revista. Na década de 1990, embora seja verdade que agências de aplicação da lei norte-americanas

¹⁸ O CDO foi órgão que realizou o grampeamento dos telefonemas do presidente da república, fato central no escândalo do SIVAM (BANDEIRA, 2008: 106).

atuasse no Brasil, a visão soberanista das Forças Armadas brasileira não deixou que isso acontecesse sem protestos. A política federal do Brasil tampouco expandiu significativamente suas ações para além das fronteiras nacionais. Como uma tentativa de nacionalizar o problema das drogas, o papel da Polícia Federal naquele período se restringia a impedir que o problema adentrasse ao país. Este cenário sofrerá alguma alteração a partir dos anos 2000, quando os arranjos cooperativos na América Latina se fortaleceram, tendo o Brasil um papel protagonista por meio do compartilhamento da inteligência, assim como da expansão da atividade da polícia para fora das fronteiras nacionais em cooperação com os países vizinhos.

5. Conclusão

Esta pesquisa avaliou as dimensões internacionais das políticas de combate às drogas no Brasil ao longo da década de 1990. As concepções em torno do combate ao tráfico de drogas consolidadas internacionalmente, sobretudo pelas Nações Unidas, pela OEA e pelos Estados Unidos, foram incorporadas pelo Brasil durante a década de 1990 e resultaram no recrudescimento das políticas de combate ao tráfico de drogas no Brasil neste período.

O regime de proibição das Nações Unidas, que inicialmente enfatizava os danos causados pelo consumo das drogas, progressivamente trouxe a relação entre as drogas e o crime transnacional para o centro de suas preocupações, entendendo o problema das drogas não apenas uma ameaça ao indivíduo, mas uma ameaça aos Estados nacional e à segurança internacional. Desde a Convenção de Viena de 1988, todos os documentos das Nações Unidas tratariam do tema das drogas atrelado à questão da criminalidade transnacional.

A criação da CICAD em 1986 foi um marco importante na consolidação do regime de proibição das drogas no âmbito hemisférico. A CICAD não pretendeu desenvolver nenhuma nova convenção, mas definiu estratégias de combate às drogas para o hemisfério com base nas convenções das Nações Unidas e promoveu um fórum de debate e alinhamento entre os países da região. A literatura sobre a CICAD é ainda muito escassa e, especificamente sobre o Brasil, Silva (2013) é a única autora a trabalhar-la com aprofundamento. Em razão disso, a presente pesquisa se limitou a apresentar o histórico, o desenho institucional e as estratégias que foram acordadas no âmbito deste órgão.

A evolução do regime de proibição global das drogas, seja no âmbito das Nações Unidas ou no âmbito da OEA, não pode ser compreendido sem levar em conta o esforço diplomático e financeiro dos Estados Unidos em promover o proibicionismo e a “guerra às drogas” internacionalmente. A inclusão das drogas como uma tema da segurança nacional dos Estados Unidos está reforçada em discursos de autoridades governamentais e em documentos oficiais desde o final da década de 1980, quando a “guerra às drogas” norte-americana se voltaria prioritariamente à América Latina, região que produz a totalidade da cocaína consumida em todo o mundo. O tráfico de drogas se tornou, a partir de então, um tema prioritário na agenda de segurança dos Estados Unidos para a região.

Até a década de 1990, o Brasil não o Brasil não tinha interesse em dar grande importância aos aspectos internacionais das drogas no território nacional e, portanto, não participava ativamente na formulação do regime de proibição global das Drogas, embora fosse signatário de boa parte das convenções sobre o tema (Tabela 1). O governo brasileiro até então insistia na inexistência de dados estatísticos sobre a produção brasileira, de modo que não convinha dar “realce imerecido” aos aspectos internacionais das drogas em território nacional (O ESTADO DE S. PAULO, 1986, p. 14).

Em decorrência da importância que o Brasil vinha ganhando na cadeia do tráfico de cocaína na América Latina na década de 1980, como país de trânsito, produtor de precursores químicos e centro regional de lavagem de dinheiro, e também como resultado na mudança do modelo de inserção internacional do Brasil na década de 1990, o Brasil passou a participar mais ativamente dos regimes internacionais que tocavam no tema do tráfico de drogas e a incorporar as concepções de combate às drogas definidas internacionalmente.

As mudanças no contexto internacional e interno resultaram em uma nova postura do Brasil no cenário internacional e na inserção de novos temas à agenda de política internacional do país, tanto no âmbito dos regimes internacionais formalizados pelas organizações internacionais, na relação bilateral com os Estados Unidos. A partir da década de 1990, o Brasil passou a se inserir em regimes internacionais que tocavam em temas sobre os quais o país costumava manter uma postura defensiva, como o meio ambiente, tecnologias sensíveis, patentes, dívida externa, abertura comercial e também as drogas.

Embora reformulação do modelo de inserção internacional do Brasil na década de 1990 tenha tido um papel importante na incorporação das definições sobre o tema que vinham sendo consolidadas internacionalmente, assim como na maior participação do país nos fóruns internacionais, não se pode afirmar que o Brasil tivesse uma política externa específica para o tema das drogas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Foi apenas em 1997 que o Itamaraty instituiu um núcleo para tratar das questões vinculadas ao tráfico de drogas nos fóruns internacionais, instituído na Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos (SGAP); e apenas em 2001 esse órgão foi promovido à Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT). Isso não significa que as influências internacionais sobre a formulação das políticas brasileiras de combate às drogas no Brasil

não tenham sido marcantes. Em realidade, o que é destacável, em se tratando de uma pesquisa em Relações Internacionais, é que o Ministério das Relações exteriores se revelou como um ator pouco relevante neste debate no âmbito do governo. A atuação internacional neste tema foi prioritariamente realizada pelo Ministério da Justiça e pela própria Presidência da República.

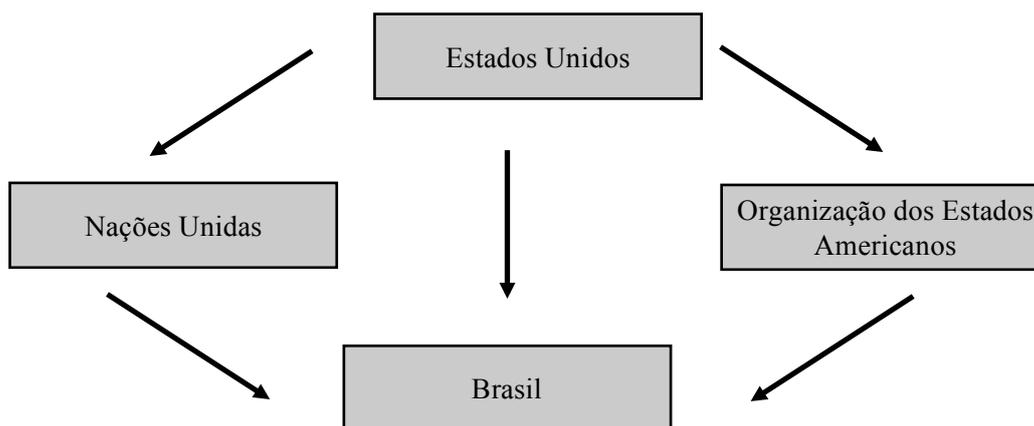
A partir de então, o tráfico de drogas passou a ser definido politicamente como uma ameaça à segurança nacional do país, conforme foi desenvolvido no Capítulo 3. Para Buzan (1997, p. 14), definir um tema como ameaça à segurança é dramatizar seu tratamento e apresentar o problema como de suprema prioridade, dando assim ao Estado o direito de trata-lo politicamente por meios excepcionais. Por vezes, no entanto, a concepção de um fenômeno como tema da segurança pode ser institucionalizada e reproduzida no aparato institucional e legislativo que o controla.

As Nações Unidas tiveram um papel extremamente importante neste processo. Os relatórios anuais da JIFE e as representações da JIFE e da UNODC no Brasil exerceram uma considerável pressão diplomática sobre as autoridades do país para que os termos acordados nas convenções internacionais fossem implementadas na legislação brasileira. Os Estados Unidos, por meio do processo de certificação e da publicação dos International Narcotics Control Strategy Report anuais, de pressões diplomáticas diretas, dos acordos bilaterais, do financiamento e treinamento de agentes brasileiros especializados no combate às drogas, e da ação direta das agências norte-americanas de inteligência e combate às drogas em território brasileiro, certamente tiveram grande influência sobre as políticas de combate às drogas implementadas no Brasil ao longo da década de 1990. Além disso, na condição de principal promotor do regime de proibição das Nações Unidas e da OEA, os Estados Unidos também influenciaram indiretamente as políticas de combate às drogas no Brasil por meio destas organizações.

Ou seja, houve importante influência internacional sobre as políticas de combate às drogas no Brasil, na medida em que o país passou a incorporar as definições de segurança internacionais que vinham se consolidando internacionalmente devido ao crescimento do tráfico de drogas no país, à presença norte-americana no combate às drogas na América Latina, às pressões dos organismos internacionais para que o país implementassem os termos acordados em seus compromissos e à mudança no modelo inserção internacional do

país na década de 1990. O gráfico a seguir ilustra as principais influências externas às concepções incorporadas pelas políticas de combate ao tráfico de drogas no Brasil.

Ilustração 4 – Influência internacional das políticas de combate às drogas sobre o Brasil



Fonte: Desenvolvido pela própria autora.

Ao longo da década de 1990 o tema das drogas ganhava cada vez mais espaço na mídia nacional se tornando um objeto de inquietação coletiva. Textos de jornais destacavam a disseminação desenfreada do consumo das drogas e os altos índices de violência urbana que estaria diretamente associados ao crescimento do tráfico. O esforço desta pesquisa em trazer trechos de textos jornalísticos que tratavam deste tema teve o objetivo de trazer o contexto discursivo que embasou imaginário social sobre o problema das drogas e, a partir disso, as medidas políticas que deveriam ser adotadas para combatê-la. Curioso foi notar que evolução do regime de proibição global das drogas, as estratégias de combate às drogas norte-americanas para a América Latina e as práticas políticas no Brasil caminhavam todos em um mesmo sentido, embasados em um mesmo discurso.

Interessante foi notar que embora o discurso dominante reafirmasse o crescimento do consumo e do tráfico das drogas no país, a capacidade de coleta deste tipo de dado por parte do Estado era muito deficiente. O primeiro Levantamento Nacional sobre o Uso do Álcool, Tabaco e Outras Drogas foi realizado pelo Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID) não seria realizado até o ano de 2010. Além disso, os dados sobre apreensão, coletados pela Polícia Federal são dificilmente acessados e, conforme a

compilação realizada por Procópio (1998, p. 120-128), parecem bem inconsistentes. Os próprios relatórios da JIFE e da UNODC denunciam o Brasil por não enviarem os dados anuais sobre produção, consumo e apreensão requeridos pelas Nações Unidas para suas publicações.

No entanto, mais importante que avaliar se os dados estampados em relatórios oficiais, nos discursos políticos ou nos textos jornalísticos correspondiam a uma realidade objetiva, o esforço desta pesquisa foi interpretar como estes dados foram politicamente avaliados e como influenciaram a ação política na década de 1990 no Brasil. A presente pesquisa se preocupou em desenvolver o processo político e social que resultou nas práticas políticas implementadas na década de 1990. Segundo Lipschutz (1995, p. 8), o discurso da segurança é produto de estruturas sociais e processos. A noção da segurança é construída ao longo do tempo, a partir de uma série de formas de representação e processos de significação (MCDONALD, 2008, p. 564; 571). Foi com base nisso que esta pesquisa tentou reconstruir a evolução nos discursos e das ações políticas já desde décadas anteriores, e que culminaram numa determinada estrutura de ideias e instituições na década de 1990.

Ainda assim, esta pesquisa identificou que a classificação das drogas como um tema atrelado à segurança nacional do país não é algo novo. Ao longo dos anos de ditadura militar no Brasil, o consumidor de drogas era enquadrado na Lei de Segurança Nacional, dada a interpretação de que havia uma relação clara entre drogas e subversão política. O que mudou nos anos 1990, como foi desenvolvido no Capítulo 3.2, foi a compreensão do que seria o objeto da segurança atrelado às drogas e o sentido em que as drogas ameaçavam a segurança do país.

Conforme analisado no Capítulo 4 e esquematizado na Tabela 5 nos anexos, o aparato legislativo e institucional de combate às drogas sofreu uma ampla reforma ao longo da década de 1990, permitindo que medidas mais duras fossem tomadas para o combate ao tráfico de drogas no país. A conclusão desta pesquisa, foi que a inserção do tema das drogas no discurso de segurança resultou no adensamento e o recrudescimento da legislação e das políticas voltadas às drogas no Brasil na década de 1990, inclusive por meio do emprego das Forças Armadas no combate às drogas nos espaços urbanos e, principalmente, nas regiões das fronteiras amazônicas.

Um esforço alcançado por esta pesquisa foi descrever e mapear instituições, normas, atores, e eventos envolvidos com o combate às drogas no Brasil ao longo da década de 1990. Dado o tema ainda ter uma cobertura relativamente escassa da literatura em Relações Internacionais no Brasil, a coleta e organização de dados foi trabalhosa, mas por outro lado permitiu que o presente trabalho contribuísse com futuras pesquisas na área e cobrisse algumas lacunas ainda abertas.

O processo de decisão no âmbito internacional e a forma como estes compromissos seriam internalizados não passou sem divergências entre os atores envolvidos. A pesquisa revela que a Presidência da República, as Forças Armadas, o Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores tiveram opiniões divergentes quanto à participação norte-americana no combate às drogas na América Latina e no país, assim como sobre o emprego das Forças Armadas no combate ao tráfico.

A literatura que estuda a guerra às drogas norte-americana na América Latina normalmente demonstra que o Brasil manteve uma considerável autonomia dos Estados Unidos se comparado aos países andinos, em decorrência da postura soberanista tradicionalmente reforçada pelas Forças Armadas e pela diplomacia brasileira. As denúncias apresentadas no Capítulo 4.3, no entanto, indicam limitações neste discurso. Não há uma literatura consistente que trabalhe o papel das agências norte-americanas, sobretudo a DEA, no combate às drogas em território estrangeiro. Esta pesquisa, tampouco, conseguiu suprir esta lacuna, mas procurou indicar alguns indícios de que o seu papel no combate ao tráfico no Brasil ultrapassa os termos acordados formalmente. As investigações realizadas pela Revista Carta Capital e apuradas pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004) haviam sido até então pouco utilizada por pesquisadores da área, sendo Bandeira (2008, p. 106) um dos poucos exemplos. Embora as informações contidas neste material ainda careçam de maior aprofundamento e comprovação, os indícios sugeridos por ela contribuíram para o debate promovido por esta pesquisa e certamente poderá ser melhor explorado em pesquisas futuras.

Embora não fosse o objetivo específico desta pesquisa, concluiu-se que, se por um lado, o tema das drogas no Brasil tenha ganhado uma dimensão internacional, com base na compreensão de que suas origens, processos e resultados eram transnacionais, a ação do Brasil no combate às drogas se manteve extremamente nacionalizada. As políticas de

interdição nas fronteiras nacionais, assim como os esforços em recrudescer a legislação nacional resultavam de uma percepção de que as autoridades deveriam lidar com os problemas que surgissem dentro das delimitações soberanas do país. Não foi até os anos 2000, e a presente pesquisa não deu conta de se estender sobre este período, que a Polícia Federal passou a atuar internacionalmente a partir de um destacável protagonismo do Brasil, que passou liderar a cooperação regional na área de inteligência e cooperação policial, inclusive com maior participação do Ministério das Relações Exteriores. Além disso, também foi possível concluir que ao longo da década de 1990 o tráfico de drogas não era um tema da agenda regional. A forte presença norte-americana na guerra às drogas na região provavelmente foi um fator limitador à aproximação dos países da América Latina para a cooperação no combate às drogas, sem intermediação necessária dos Estados Unidos.

As drogas são necessariamente um tema internacional, embora seu destaque na área de pesquisa nas Relações Internacionais seja ainda muito recente. Por ser um tema que ganha crescente destaque na relação bilateral e multilateral entre os Estados, sobretudo no contexto da América Latina, é impossível que avaliemos as decisões brasileiras com relação ao combate às drogas sem levar em consideração a forma como o tema foi tratado nos fóruns multilaterais ou as pressões externas sobre o país que decorreram disso. Pesquisas em torno do tema das drogas vêm se destacando na disciplina das Relações Internacionais desde o final da década de 1980, e no Brasil apenas ao final da década de 1990. A partir das reflexões já desenvolvidas pela literatura especializada, esta pesquisa objetivou avançar no estudo do tema das drogas nas Relações Internacionais do Brasil, procurando responder a algumas questões ainda em aberto e, sem esgotá-las, ampliando a agenda de pesquisa na área.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Emanuel. Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, Vol. 3(3), 1997. P. 319-363.

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estudos Avançados*, 21 (61), 2007. P. 7-29.

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (2), 2003. P. 53-86.

ANDREAS, Peter. Free market reform and drug market prohibition: US policies at cross-purposes in Latin America. *Third World Quarterly*, Vol. 16, nº 1, 1995. Pp. 75-87.

_____. Illicit Globalization: Myths, Misconceptions, and Historical Lessons. *Political Science Quarterly*, Volume 126 Nº 3, 2011. P. 403-425.

_____; NADELMANN, Ethan. **Policing the Globe: criminalization and crime control in international relations.** Oxford: Oxford University Press, 2006.

_____; PRICE, Richard. From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State. *International Studies Review*, Vol. 3, No 3, Autumn, 2001. P. 31-52.

BAGLEY, Bruce. The new hundred years war ? US national security and the war on drugs in Latin America. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Vol. 30, No (Spring), 1988. P. 161-182.

_____. TOKATLIAN, Juan, Dope and Dogma: Explaining the Failure of the U.S.- Latin American Drug Policies, in Hartlyn, Jonathan, Shoultz, Lars and Varas, Augusto (eds.). **The United States and Latin America in the 1990s: beyond the Cold War**, The University of North Carolina Press, 1992. P..214- 234.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As relações perigosas: Brasil – Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BATISTA, Nilo. Política Criminal com Derramamento de Sangue. *Revista Brasileira de Ciências Criminais (IBCCRIM)*, Nº 20, 1997. P. 129-146.

BEWLEY-TAYLOR, David. Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities. *The International Journal of Drug Policy* nº 14, 2003. P. 171-179.

BEWLEY-TAYLOR, David; JELSMA, Martin. Fifty Years of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: A Reinterpretation. **Series on Legislative Reform of Drug Policies**, Nº12, 2011. P. 1-20.

BIGO, Didier. When Two Become One: Internal and External Securitization in Europe. In: KELSTRUP, Morten, WILLIAMS, Michael C. (Eds), **International Relation Theory and the politics of European Integration, Power, Security and Community**. London: Routledge, 2000. P. 171-205.

BOITEUX, Luciana; Wiecko, Ela ; VARGAS, Beatriz ; BATISTA, Vanessa Oliveira ; PRADO, G. M. **Tráfico de Drogas e Constituição**. 1. ed. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2009. v. 1.

BOITEUX, Luciana. A Nova Lei Antidrogas e o aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes. A nova lei antidrogas e o aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes. **Boletim IBCCRIM**. São Paulo, v.14, n.167, 2006. P 6-19.

_____. Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade. Tese (Doutorado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. Drugs and Prisons: The repression of drugs and the increase of the Brazilian penitentiary population. In: METAAL, Pien; YOUNGERS, John (Eds.). **System Overloaded: Drug Laws and Prisons in Latin America**. Amsterdam / Washington: Transnational Institute/ Wola, 2011. P. 30-39.

BUZAN, Barry. **People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1991.

_____. Rethinking Security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**, Vol. 32(1), 1997. P. 2-28.

_____; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. **Security: A new framework for analysis**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARVALHO, Salo de. **A Política Criminal de Drogas no Brasil - Estudo Criminológico e Dogmático**. 6ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

CASTLE, Allan. Transnational Organized Crime and International Security. Institute of International Relations The University of British Columbia. **Working Paper** nº 19. November, 1997.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. [4ª Edição] Brasília: Editora UNB, 2011.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CORREA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2007.

DEL OLMO, Rosa. **A Face Oculta da Droga**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1990.

DONALD, Matt. Securitization and the Construction of Security. **European Journal of International Relations**, Vol. 14 (4), 2008. P. 563-587.

DONNELLY, Jack. Las Naciones Unidas y el Régimen Global de Control de Drogas. In: SMITH, Peter H. (Comp.). **El Combate a las Drogas en América**. México, D.F, Fondo de Cultura Económica S.A., 1993. P. 357-579.

DREYFUS, Pablo Gabriel. **Border Spillover: Drug Trafficking and National Security in South America**. Theses (Doctorate) - Université de Genève. Genève, 2002.

_____. **Vino viejo en odres todavía más viejos: tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá**. In: MATHIEU, Hans; ARREDONDO, Paula Rodrigues (Org.). **Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL), 2009. P. 175-189.

ESCOHOTADO, Antonio. **Historia General de las Drogas**. Ed. Espasa, 2005.

FRANÇA, Cassio Luiz; BADIN, Michelle Rattón Sanchez. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. **Análises e Propostas (FES)**, nº 40, 2010. P. 5-35.

FUKUMI, Sayaka. **Cocaine Trafficking in Latin America. EU and US Policy Responses**. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2008.

GRECO FILHO., Vicente. **Tóxicos: prevenção e repressão**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

Trecho de: Carvalho, Salo de. **A Política Criminal de Drogas No Brasil - Estudo Criminológico e Dogmático - 6ª Ed.** 2013.

HERSCHINGER, Eva. **Constructing Global Enemies. Hegemony and Identity in International Discourses on Terrorism and Drug Prohibition**. New York: Routledge, 2011.

HERZ, Mônica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, São Paulo, 16(46), 2002. Pp. 85-104.

_____. Segurança Internacional na América do Sul. In: ALSINA, João Paulo; ETCHEGOYEN, Sergio W.; JOBIN, Nelson A (Org.). **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**, Rio de Janeiro, 2010. P. 331-343.

_____. Brazil, Andean Region and U.S Regional Security Policy. In: LOVEMAN, Brian (ed.), **Addicted to Failure: U.S Security Policy in Latin America and the Andean Region**. Lanhan: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2006. P.197- 223.

HIRST, Monica. **As relações Brasil - Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional: evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, 2011.

_____; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. Rev. **Bras. Polít. Int.** 38 (1), 1995. P. 5-23.

_____. Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades. Editora GV, 2009.

HUYSMAN, Jef. International Politics of Insecurity: Normativity, Inwardness and the Exception. *Security Dialogue*, 37(1), 2006. P. 11-29.

_____. Revisiting Copenhagen: : Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe. **European Journal of International Relations**, Vol. 4 (4), 1998. P. 479-505.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, 36 n° 2, 1982. P. 185-205.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. **Mershon International Studies Review**, No.40, 1996. Pp. 229-254.

LAFER, Celso; FONSECA JR., Gélson. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas. In: FONSECA JR, Gélson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (org.). **Temas de Política Externa Brasileira II**. Volume 1. [2ª Edição]. São Paulo: Paz e Terra, 1997. P. 49-78.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Rev. Bras. Polít. Int.** 42 (2), 1998. P. 5-17.

LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Mônica. O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e Desafios de uma Relação Complexa. In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco. **Temas de Política Externa Brasileira II**. Volume 2. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994. P. 43-71.

LIMA, Maria Regina Soares. Aspiração Internacional e Política Exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, nº 812, ano XIX- janeiro/março, 2005. P. 4-19.

LIPSCHUTZ, Ronnie D. On Security. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (Ed.). **On Security**. New York: Columbia University Press, 1995. P. 1-23.

MACHADO, Lia Osório. Drug Trafficking and Money Laundering in the Amazon Region. Geoeconomic and Geopolitical Effects. In: Ch.Geffray; G.Fabre; Michel Schiray. (Org.). **Globalisation, Drugs and Criminalisation**. 1ed.Paris: Unesco, 2002, v. 1. P. 151-171.

_____. Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira. **Cadernos IPPUR**. Ano XXI, nº1, 2007. P. 7-32.

_____. O Comércio Ilícito de Drogas e a Geografia da Integração Financeira: Uma Simbiose?. In: Iná Castro et al. (Org.). **Brasil: Questões atuais de reorganização do território** (1a Ed.), 1996, v. 1 P. 15-64.

_____. Movimento de dinheiro e o tráfico de drogas na Amazônia. In: M. Ribeiro de Melo; S. D. Seibel. (Org.). **Drogas, Hegemonia do Cinismo**. São Paulo: Memorial da América Latina v.1, 1997. P. 217-252.

_____. Tráfico de drogas ilícitas y territorio: el caso de Brasil. In: **La economía de las drogas ilícitas, criminalidad transnacional, conflictos armados y derechos humanos**. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009. P. 73-85.

MARTINS FILHO, João Roberto. As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia. In: CASTRO, Celso (org.). **Amazônia e Defesa Nacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. P. 13-30.

_____. A visão militar sobre as “novas ameaças” no cenário da Amazônia brasileira. In: MATHIAS, Suzeley Kalil; SOARES, Samuel Alves. **Novas**

Ameaças: Dimensões e Perspectivas. Desafios para a Cooperação em Defesa entre Brasil e Argentina. São Paulo: Sicurezza, 2003. P. 245-280.

MCALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the Twentieth Century.** London and New York: Routledge, 2000.

MCDONALD, Matt. Securitization and the Construction os Security. **European Journal of International Relations**, Vol. 14 (4), 2008. P. 463-587.

MENNA BARRETO, João de Deus Lacerda. **Estudo da Nova Lei de Tóxicos.** 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1982.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A Política de Defesa Brasileira e a Segurança Regional. **Contexto Internacional.** Vol. 22, nº 2, Julho/Dezembro, 2000. P. 431-473.

_____. O Brasil e as negociações multilaterais. **Rev. Bras. Polít. Int.** 43 (1), 2000. P. 119-137.

_____. **O Brasil, a América Latina e a Segurança Regional.** Texto apresentado ao Grupo de Trabalho 26 – Sociologia e Relações Internacionais, no XXV Congresso Da Associação Latino-americana De Sociologia/Alas, realizado em Porto Alegre/RS 22 a 25 de agosto de 2005.

MUSTO, David F. Opium, Cocaine and Marijuana in American History. **Scientific American, Special Issue, Medicine**, 1993. P. 20-27.

NAÍM, Moisés. **Ilícito:** o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2010.

NERI, Marcelo Cortês. **O Estado de Juventude:** Drogas, Prisões e Acidentes. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2007.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. Brasil: respuestas del sector de seguridad a las amenazas irregulares. In: PERALES, José Raúl (ed.). **Reforma de las Fuerzas Armadas y el Impacto de las Amenazas Irregulares.** Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008. P. 119- 138.

PEREIRA, Paulo. Crime Transnacional e Segurança Internacional, Aspectos Recentes do Relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina. In: AYERBE, L. F. (org.). **De Clinton a Obama:** políticas dos Estados Unidos para a América Latina. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

_____. **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 (s.n.), 2011.

PROCÓPIO, Argemiro. **O Brasil no Mundo das Drogas**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

_____; VAZ, Alcides Costas. O Brasil no Contexto do Narcotráfico Internacional. **Rev. Bras. Polit. Int.** 40 (1), 1997. P. 75-122.

REUTER, Peter; PETRIE, Carol (Eds). **Transnational Organized Crime: Summary of a Workshop**. Washington D.C.: National Academy of Sciences, 1999.

RODRIGUES, Jacqueline Fernanda. **Criação da Comissão de Segurança Pública na Câmara dos Deputados a partir da sugestão da extinta CPI do Narcotráfico**. Monografia (especialização) -- Curso de Gestão Pública Legislativa, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

RODRIGUES, Thiago. A infundável guerra americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n.2: 102-111, 2002.

_____. **Política e Drogas nas Américas**. São Paulo: Editora Educ 2004.

_____. Narcotráfico e militarização das América: Vício de Guerra. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 34, n1, janeiro/junho 2012. P. 9-41.

_____. **Narcotráfico** – Uma guerra na guerra. São Paulo: Editora Desatino, 2012.

SANTANA, Adalberto. **A Globalização do Narcotráfico**. **Rev. Bras. Polít. Int.** 42 (2), 1999. P. 99-116.

SAINT-PIERRE, Hector Luis. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**. vol. 33, n. 2, julho/dezembro, 2012. P. 407-433.

SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das forças armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 19 no. 54 fevereiro/2004. P. 115 – 129.

SERRANO, Mônica. Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional: Cambio y Continuidad. In: BERDAL, Mats; SERRANO, Mônica. **Crimen Transnacional**

Organizado y Seguridad Internacional: Cambio y Continuidad. México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 2005. P. 27-61.

SCHIRAY, Michel. **Drug trafficking, criminal organizations, money laundering and public policy on drug control:** globalisation and drugs criminalisation. Paris: Unesco, 2002. V.1.

SHELLEY, Louise. Transnational organized crime: an imminent threat to the nation-state? **Journal of International Affairs.** 48.2, 1995. P. 463-489.

SILVA, Luiza Lopes. **A Questão das Drogas nas Relações Internacionais:** uma perspectiva brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

SILVA, Marcelle Ivie da Costa. **Amazônia e Política de Defesa no Brasil (1985-2002).** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNICAMP/UNESP/PUC-SP). São Paulo, 2004.

SOARES, Samuel Alves. **Controle e Autonomia.** As Forças Armadas e o Sistema Político Brasileiro (1974-1999). São Paulo: Editora UNESP, 2006.

TAYLOR, I. Los mercados liberales y la Republica de Europa: contextualizacion del crecimiento de crimen transnacional organizado. In: BERDAL, M.; SERRANO, M. **Crimen transnacional organizado y seguridad internacional:** cambio y continuidad. Ciudad de México: FCE, 2005.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. La “guerra antidrogas” y el Comando Sur: Una combinación delicada. **Foreign Affairs – Latino América.** Vol. 10, no 1, enero-marzo, 2010.

VILLA, Rafael. Duarte. A securitização, o *overlapping* das guerras às drogas e ao terror na agenda de segurança dos Estados Unidos: caso Colômbia. In: NASSER, R. (Org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões.** São Paulo: Editora UNESP, 2009a.

_____. EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional. In: CEPIK, M. (Ed.). **Segurança internacional:** práticas, tendências e conceitos. São Paulo: Hucitec, 2010.

WALT, Stephen. The Renaissance of the Security Studies. **International Studies Quarterly,** Vol. 35. No. 2, 1991. P. 211-239.

WENDT, Alexander. Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics, **International Organization** 46, no. 2, 1992. P. 391- 410.

WILLIAMS, Michael C. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. **International Studies Quarterly**, v. 47. n. 4, 2003. Pp. 511-531.

WILLIAMS, Phil. Los vínculos del crimen organizado entre Latinoamérica y Estados Unidos. In: MATHIEU, H.; ARREDONDO: R. (Eds.). **Anuario 2009 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

_____. Transnational Criminal Organisations and International Security. **Survival**, Vol. 36, No. 1, spring 1994. P. 315–335.

ZALUAR, A. **Condomínio do diabo**. Rio de Janeiro: UFRJ, Editora Revan, 1994.

ZALUAR, Alba. Violence related to illegal drugs, easy money and justice in Brazil: 1980-1995. In: Ch.Geffray; G.Fabre; Michel Schiray. (Org.). **Globalisation, Drugs and Criminalisation**. 1ed.Paris: Unesco, 2002, v. 1. P. 151- 171.

ZAVERUCHA, Jorge. La Militarización de la Seguridad Pública en Brasil. **Nueva Sociedad**, n.213, enero-febrero, 2008. P. 128-146.

_____. Sarney, Collor, Itamar, FHC e as Prerogativas Militares (1985-1998). Artigo apresentado no **Meeting of the Latin American Studies Association**, The Palmer Hilton House Hotel, Chicago, September 24-26, 1998.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública Conjunta da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional /Amazônia e de Desenvolvimento Regional. Brasília: Câmara dos Deputados. 10 de Agosto de 2000.

_____. Audiência Pública de esclarecimentos sobre denúncias de ingerência de organismos oficiais americanos na Polícia Federal brasileira. CSPCCO (Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado). Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

CLINTON, William J. Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. Washington, 23 Jan. 1996. The White House. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=53091>> (Acesso em: 25/06/2014).

CLINTON, William J. Address at the United Nations Fiftieth Anniversary Charter Ceremony, San Francisco, 26 June 1995. United Nations. Disponível em: <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=933> (Acesso em: 25/06/2014).

ESTADOS UNIDOS. A National Security Strategy for a New Century. Washington: The White House, 2000.

_____. Drug Enforcement Administration History. S.D. Disponível em: <<http://www.justice.gov/dea/about/history.shtml>> (Acesso em: 25/06/2014).

_____. International crime threat assessment. Washington: The White House, 2000.

_____. International Narcotic Control Strategy Report, 1996. Disponível em: <http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1996_narc_report/samer96.html> (Acesso: 25/06/2014)

_____. International Narcotic Control Strategy Report, 1997. Disponível em: <http://1997-2001.state.gov/www/global/narcotics_law/1997_narc_report/samer97.html> (Acesso: 25/06/2014)

_____. International Narcotic Control Strategy Report, 1998. Disponível em: <http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1998_narc_report/samer98_part2.html> (Acesso em 25/06/2014)

_____. National Drug Control Strategy. Washington: The White House, 1989.

_____. National Drug Control Strategy. Washington: The White House, 1990a.

_____. National Drug Control Strategy. Washington: The White House, 1996a.

_____. National Security Decision Directive 221. Washington: The White House, 1986.

_____. National Security Strategy of the United States. Washington: The White House, 1990b.

_____. National Security Strategy of the United States. Washington: The White House, 1996b.

_____. Presidential Decision Directives n° 14 [NSC/PDD-14]. U.S. Policy on International Counternarcotics in the Western Hemisphere. Washington: The White House, 1993.

_____. Presidential Decision Directives n° 42 [NSC/PDD-42]. International Organized Crime. Washington: The White House, 1995.

_____. Remarks by the president to the UN General Assembly. Washington: The White House, 1995. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/io/potusunga/207409.htm>> (Acesso: 25/06/2014).

_____. Special Message to the Congress on Control of Narcotics and Dangerous Drugs. July 14, 1969. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2126&st=Drugs&st1=> (Acesso 25/02/2015).

_____. Special Message to the Congress on Drug Abuse Prevention and Control. June 17, 1971. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3048> (Acesso 25/02/2015).

_____. Statement by Thomas A. Constantine on Certification of Drug Producing & Transit Countries in Latin America. House International Relations Subcommittee on Western Hemisphere, March 7, 1996c.

EAGLEBURGER, Lawrence. Charting the course: US foreign policy in a time of transition. U.S Department of State Dispatch, v.4, n.2, 1993.

JIFE (Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes. Report of the International Narcotics Control Board for 1983. Nova York: United Nations, 1983.

_____. Report of the International Narcotics Control Board for 1987. Nova York: United Nations, 1987.

_____. Report of the International Narcotics Control Board for 1990. Nova York: United Nations, 1990.

_____. Report of the International Narcotics Control Board for 1994. Nova York: United Nations, 1994.

_____. Report of the International Narcotics Control Board for 1995. Nova York: United Nations, 1995.

_____. Report of the International Narcotics Control Board for 2008. New York: United Nations, 2009.

INESC (Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos). Plano Colômbia: Perspectivas do Parlamento Brasileiro. Brasília, 2002.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Ministério das Relações Exteriores). Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate a Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes. Brasília, em 12 de abril de 1995.

_____. Acordo de Cooperação mútua entre os Governos da República Federativa do Brasil e dos Estados Unidos da América par Redução da Demanda, prevenção do uso indevido e combate à produção e ao tráfico ilícito de drogas. Brasília, aos 03 dias do mês de setembro de 1986.

_____. Resenha de Política Exterior do Brasil Número 78, 1º Semestre de 1996a. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2008.

_____. Resenha de Política Exterior do Brasil Número 79, 2º Semestre de 1996b. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2008.

_____. Resenha de Política Exterior do Brasil Número 87, 2º Semestre de 2000. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2008.

_____. Resenha de Política Exterior do Brasil Número 88, 1º Semestre de 2001. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2008.

_____. Resenha de Política Exterior do Brasil Número 89, 2º Semestre de 2001. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2008.

NAÇÕES UNIDAS. Convention on Psychotropic Substances of 1971. New York and Vienna: United Nations Publications, 1971. _____ . Naples

Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime (resolution 49/150). Vienna: General Assembly, 1995.

_____. Single Convention on Narcotic Drugs as amended by the 1972 Protocol. New York and Vienna: United Nations Publications, 1961.

_____. United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988. New York and Vienna: United Nations Publications, 1988.

_____. XVII United Nations General Assembly Special Session (UNGASS). New York and Vienna: United Nations Publications, 1990.

_____. XX United Nations General Assembly Special Session (UNGASS) Devoted to Countering the World Drug Problem Together. Political Declaration Guiding Principles of Drug Demand Reduction and Measures to Enhance International Cooperation to Counter the World Drug Problem. New York and Vienna: United Nations Publications, 1998.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Activities for de Monitoring of the terms of the declaration of principles and the plan of action emanating from the summit of the Americas. Miami: CICAD, 1997.

_____. Brazil - Evaluation of Progress in Drug Control 1999-2000. Multilateral Evaluation Mechanism (MEM), 2000.

_____. Declaração e Plano de Ação de Ixtapa, 1990. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/ixtapa_eng.asp> (Acesso 02/01/2015).

_____. Estrategia Antidrogas en el Hemisferio, 1997. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/estrategia_eng.asp> (Acesso em: 03/01/2015).

_____. Fourteenth Regular Session (Rio de Janeiro). Washington: General Secretariat Organization of American States, 1984.

_____. Inter-American Program of Action of Rio de Janeiro against the Illicit Use and Production of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances and Traffic Therein. Rio de Janeiro, 1986a.

_____. Sixteenth Regular Session (Guatemala City). Washington: General Secretariat Organization of American States, 1986b.

PRESIDÊNCIA. Discurso na Sessão Especial sobre Drogas, da Assembleia Geral das Nações Unidas (Nova York, 8 de Junho de 1998). Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1998. P. 525-527.

_____. Política Nacional Antidrogas (PNAD). Brasília: Presidência da República, 2002.

_____. Política de Defesa Nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.

SENADO. Anais do Senado Federal. Atas da 17ª à 26ª Sessão da 2ª sessão Legislativa extraordinária da 51ª legislatura, Vol. 24 nº 3. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações - Subsecretaria de Anais, 2000 .

UCDP. Armed Conflict by Type, 1946-2013. Uppsala Conflict Data Program, 2014. Disponível em: < http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/66/66314_1armed-conflict-by-type.pdf >

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). A Century of International Drug Control. New York and Vienna: United Nations Publications, 2008.

_____. Global Study on Homicide. Trends/Contexts/Data. Vienna: United Nations Publications, 2011.

_____. The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment. Vienna. United Nations Publications, 2000.

_____. The Threat of Narcotrafficking in the Americas, 2008. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS_Study_2008.pdf>

_____. World Drug Report 2000. New York and Vienna: United Nations Publications, 2000.

REFERÊNCIAS MIDIÁTICAS

AGÊNCIA BRASIL, Presidente diz que Sivam é importante para integração da Amazônia com países vizinhos. 10 de setembro de 2002. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/node/589315> (Acesso em: 25/06/2014).

CARTA CAPITAL. A CIA e companhia. Edição de 21 de Abril de 2004a (Ed. 287).P. 16-25.

_____. A hora da autópsia. Edição de 24 de Março de 2004b (Ed. 283). P. 35-51.

_____. A lista de Tio Sam. Edição de 31 de Março de 2004c (Ed. 284).P. 43-49.

_____. CIA e DEA pintam e bordam no Brasil. Edição de 12 de Maio de 1999a (Ed. 97). P.35.

_____. Diplomacia e CIA: Bwana não gostar. Edição de 26 de Maio de 1999b (Ed. 99). P. 28-30.

_____. Espionagem: Mundo das Sombras. Edição de 12 de Maio de 1999c (Ed. 97). P. 28-34.

_____. Relações Carnais: documentos mostram e provam como os EUA, muito além dos acordos financiam a polícia federal. Edição de 17 de Abril de 2002 (Ed. 185). P. 25-26.

_____. Spy vs. Spy. Como é a coisa . Edição de 10 de Maio de 2000 (Ed. 122). P. 28-37.

ELUL, Luiza Nagib. A Violência Gerada pela Drogas. O Estado de S. Paulo. Edição de 03 de Abril de 1998. P. 2.

FERNANDES, Bob. Como os Estados Unidos espionaram o Brasil. Terra Magazine, Edição de 17 de Julho de 2013. Disponível em: <http://terramagazine.terra.com.br/bobfernandes/blog/2013/07/17/como-os-estados-unidos-espionaram-o-brasil/> (Acesso em 25/06/2014).

_____. Um Espião Abre a Boca. Carta Capital, Edição de 10 de Maio de 2000. P. 28-37.

FOLHA DE S. PAULO. 7 cartéis do tráfico agem na Amazônia. Edição de 21 de Novembro de 1999. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2111199919.htm>> (Acesso em 12 de Agosto de 2014).

_____. Brasil sofreu pressão dos EUA contra 'Lei do Abate'. Edição de 4 de Setembro de 2011. P. 20.

_____. Direitos são 'prejudicados' afirma General a Vereadores. Para Senna tropas do exército não são "batalhão de assistência social". Edição de 23 de Novembro de 1994a. P. 5.

_____. Empresa pode exigir teste antidroga. Edição de 4 de Novembro de 1999. P. 8 (Campinas).

_____. EUA atuam há 25 anos no Brasil, diz agente. Edição de 21 de Setembro de 2000. P. A8

_____. O mundo e os tóxicos. Edição de 6 de Maio de 1971. P. 4.

_____. Painel. Edição de 18 de Dezembro de 2001. P. A4

_____. País quer prender 10 maiores traficantes. Edição de 19 de abril de 1996. P. C5.

_____. Secretaria Antidrogas perde poder de reprimir tráfico. Edição de 10 de Junho de 2000. P. C4.

_____. Simpósio sobre tóxicos: conclusões vão a Médiçi. Edição de 18 de Abril de 1971. P. 12.

ISTOÉ. Wálter Maierovitch: Um juiz em guerra. 23 de junho de 1999. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/32274_UM+JUIZ+EM+GUERRA> (Acesso em 25/06/2014).

JOBIM, Nelson. Uma tarefa que começa em casa. In: FOLHA DE S. PAULO. Opinião. Edição de 22 de Novembro de 1996. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/11/22/opiniaio/9.html> (Acesso em 25/06/2014).

O ESTADO DE S. PAULO. 'O Brasil não cruzará os braços diante desse inimigo'. Edição de 9 de Junho de 1998a. P.4.

_____. A grande caçada à máfia dos tóxicos. Edição de 28 de Fevereiro de 1985. P. 22.

_____. A Subversão e as Drogas. Edição de 17 de Janeiro de 1979. P. 2.

_____. Autorizada extradição de presa para os EUA. Edição de 11 de Setembro de 1997. P. 29.

_____. Beira -Mar liga políticos e policiais ao tráfico. Edição de 24 de Abril de 2001. P. 41.

_____. Brasil e Estados Unidos devem ampliar ainda mais diálogo. Edição de 11 de Agosto de 1996b. P. 26.

_____. Brasil rota importante para tráfico de droga. Edição de 22 de Outubro de 1982. P. 25.

_____. Brasil se inspira nos Estados Unidos para programa antitráfico. Edição de 18 de Maio de 1996. P. 40.

_____. Consumo de tóxico surpreende pela facilidade do tráfico. Edição de 9 de Maio de 1982. P. 52.

_____. Combate aos tóxicos fica mais intenso. Edição de 3 de Dezembro de 1982. P. 8.

_____. Editorial: O Desafio das Drogas. Edição de 2 de Junho de 1998b. P.3.

_____. Especial Drogas. Edição de 24 de Outubro de 1993. P. 34.

_____. Canepa: tóxico ajuda terror a recrutar. Edição de 24 de Junho de 1971. P. 18.

_____. Consumo de tóxicos surpreende pela facilidade do tráfico. Edição de 9 de Maio de 1982. P. 52.

_____. Federais reprimirão as drogas. Edição de 24 de Março de 1968. P. 8.

_____. FHC critica a má articulação no combate ao narcotráfico. Edição de 1 de Abril de 1999. P. 20.

_____. FH e Clinton prometem ampliar integração. Edição de 21 de Abril de 1995. P. 6.

_____. FHC admite que pode criar Ministério da Defesa. Edição de 8 de novembro de 1996. P. 4.

_____. FHC rejeita militares em combate a narcotráfico. Edição de 17 de Outubro de 1997. P. 8.

_____. General Vaz quer rigor contra guerrilha. Edição de 21 de Março de 1991. P. 14.

_____. Intenso o papel do tóxico na subversão. Edição de 14 de Março de 1971b. P. 26.

_____. Invasão provoca dúvidas nos EUA. Edição de 22 de Dezembro de 1989. P. 9.

_____. Juventude alerta repudiará o tóxico. Edição de 18 de Março de 1971c. P. 17.

_____. Latinos unem-se e definem uma ação conjunta contra droga. Edição de 10 de dezembro de 1986. P. 10.

_____. Legítima defesa da sociedade. Edição de 22 de Novembro de 1997. P. 3

_____. Lei Antidrogas pode ser sancionada hoje. Edição de 11 de Janeiro de 2002. P. 30.

_____. Maciel diz que narcotráfico já se tornou epidemia. Edição de 9 de Junho de 1998c. P. 5.

_____. Maior investigação da história do crime organizado denuncia 175 do PCC. Edição de 11 de Outubro de 2013. P. 15.

_____. Militares podem entrar no combate ao tráfico. Edição de 15 de Outubro de 1997. P. 12.

_____. Ministro da Defesa prega atuação de militares combate ao narcotráfico. Edição de 11 de Junho de 1999. P. 4.

_____. Ministro da Justiça promete reforçar policiamento nas fronteiras do país. Edição de 02 de Dezembro de 1999. P. 16.

_____. Novo Alvo do Tráfico. Edição de 6 de Março de 1988. P. 18

_____. O Brasil é o maior produtor de psicotrópicos da AL. Edição de 28 de Fevereiro de 1996. P. 17.

_____. O Consumo de cocaína cresce 60%. Edição de 9 de Setembro de 1987. P. 12.

_____. ONU, a nova aliada do Brasil contra as drogas. Edição de 23 de Novembro de 1985. P. 12.

_____. ONU adverte: o Brasil ameaçado pelos tóxicos. Edição de 13 de Janeiro de 1987. P. 11.

_____. O Poder da Cocaína no Brasil. Edição de 10 de Dezembro de 1982. P. 9.

_____. O Problema dos Tóxicos. Edição de 30 de Janeiro de 1985. P. 12.

_____. O Tóxico está vencendo esta luta: as novas medidas e o que falta fazer. Edição de 22 de Novembro de 1970. P. 45.

_____. Países discutem estratégia para acabar com as drogas. Edição de 8 de Junho de 1998d. P. 4.

_____. País proporrá órgão de controle internacional. Edição de 4 de Novembro de 1999. P. 4

_____. Pesquisa mostra o avanço do tráfico. Edição de 23 de Fevereiro de 1998e. P. 4

_____. País proporrá órgão de controle internacional. Edição de 4 de Novembro de 1999.4

_____. Poder da Cocaína no Brasil. Edição de 10 de Dezembro de 1982. P. 9.

_____. Projeto rejeitado de combate à maconha tem custo menor. Edição de 01 de Dezembro de 1999. P. 9.

_____. Região Metropolitana tem 1,6 milhão de viciados. Edição de 23 de Fevereiro de 1998f. P. 4.

_____. Tráfico desloca-se para Brasil, diz general dos EUA. Edição de 23 de Julho de 1997. P. 27.

_____. Tráfico põe o Rio em situação de emergência. Edição de 7 de agosto de 1994. P. 44.

_____. Um Novo Acordo sobre as Drogas. Edição de 9 de Abril de 1986. P. 14.

_____. Violência e Narcotráfico. Edição de 22 de Junho de 1998g. P. 4.

VEJA. O narcoestado: Dossiê oficial do governo revela a existência de um cartel de drogas no Brasil, Edição de 22 de Setembro de 1999. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/220999/p_036.html>.

ANEXOS

Tabela 4 - Acordos em matéria de drogas com outros países

País	Título	Ano
África do Sul	Acordo sobre Cooperação e Assistência Mútua na Área do Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e Assuntos Correlatos	1996/ 1999
Espanha	Acordo sobre Cooperação em Matéria de Prevenção do Consumo e Controle do Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas	1999/ 2004
Itália	Acordo de Cooperação na Luta Contra o Crime Organizado e o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	1997/ 1998
Portugal	Acordo de Cooperação para a Redução da Procura Combate à Produção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias Psicotrópicas.	1991/ 1995
Portugal	Protocolo de Cooperação para Redução da Procura Combate à Produção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias Psicotrópicas.	2002/ 2004
Reino Unido	Acordo: t.n, Brasil-Reino Unido, sobre Entorpecentes de 1988.	1988/ 1988
Romênia	Acordo sobre Cooperação na Área do Combate à Produção e ao Romênia Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, ao Uso Indevido e à Farmacodependência	1999/ 2001
Rússia	Acordo de Cooperação para a Prevenção ao Uso e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	1994/ 1996

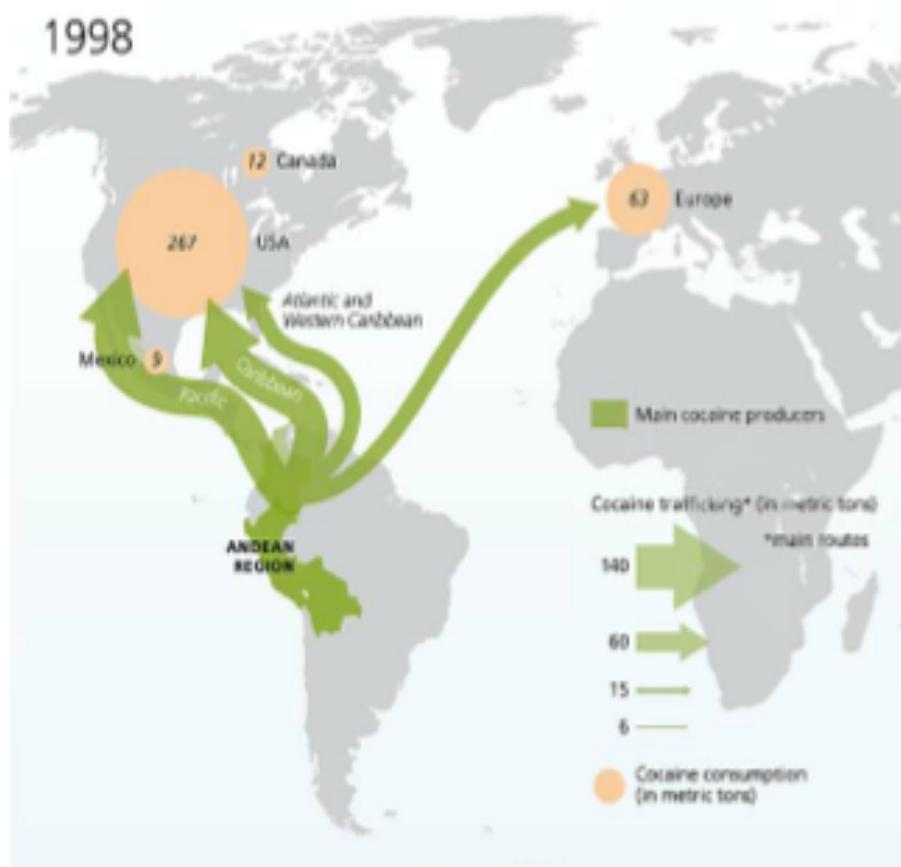
Tabela 5 - Legislação e políticas nacionais de combate às drogas

Decreto/ Lei	Descrição
Lei nº 6.368/76	Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão às drogas
Decreto nº 85.110/80	Instaura o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes e a Criação do COFEN
Lei nº 8.072/90	Define o tráfico de drogas como crime hediondo
Decreto 98.961/90	Extradição de estrangeiro condenado por tráfico de entorpecente e drogas afins.
Lei nº 8.257/91	Expropriação de terras usadas para cultura ilegal
Projeto de Lei nº 1.873/91	Projeto de Lei Elias Murad que previa o aumento da pena ao tráfico.
Lei nº 8.764/93	Cria a Secretaria Nacional de Entorpecentes (COFEN)
Decreto nº 892/1993	Define orientação para o processo de implantação do Sistema de Vigilância da Amazônia
Lei nº 9.017/95	Estabelece o controle de Precursores Químicos
Lei nº 9.034/95	Tipifica Organização Criminosa
Projeto de Lei nº 105/1996	Projeto de Ricardo Sérgio que propunha a despenalização do uso e do porte de entorpecentes para uso próprio.
* 1996	Aprovação da Política de Ação Nacional Antidrogas
* 1996	Aprovação da Política de Defesa Nacional
* 1997	Cria a Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos (SGAP) do MRE
Lei 9.613/98	Criminaliza a lavagem de dinheiro e cria o COAF (Resposta
Decreto 2.799/98	Aprova o Estatuto do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)
Decreto 2.632/98	Estabelece o SISNAD, cria o CONAD e a SENAD
Lei nº 9614/98	Estabelece a Lei do Abate (regulamentada pelo Decreto nº 5.144/2004).
Lei Complementar nº 197 de 1999	Dispõe sobre as normas gerais para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem
* Decreto 18/10/1999	Dispõe sobre o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (CONSIPAM)
Decreto 3.696/00	Reforma do SISNAD
* 2001	Cria a Coordenação Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) no MRE

Decreto/ Lei	Descrição
Lei 10. 409/02	Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão às drogas
Decreto nº 4.345/02	Institui a Política Nacional Antidrogas

Fonte: Desenvolvido pela autora com base na legislação brasileira.

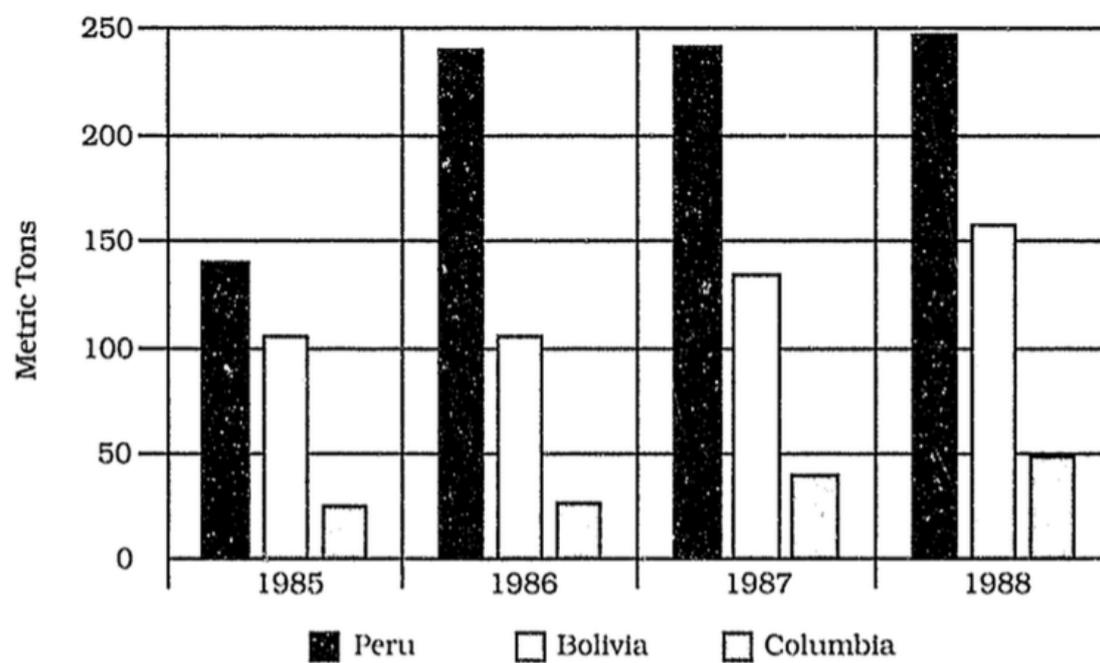
Ilustração 6 - Mapa sobre fluxo de cocaína na América Latina



Fonte: Disponível em UNODC, 2010, p. 83.

Ilustração 7 - Produção de cocaína na América Latina de 1985-1988

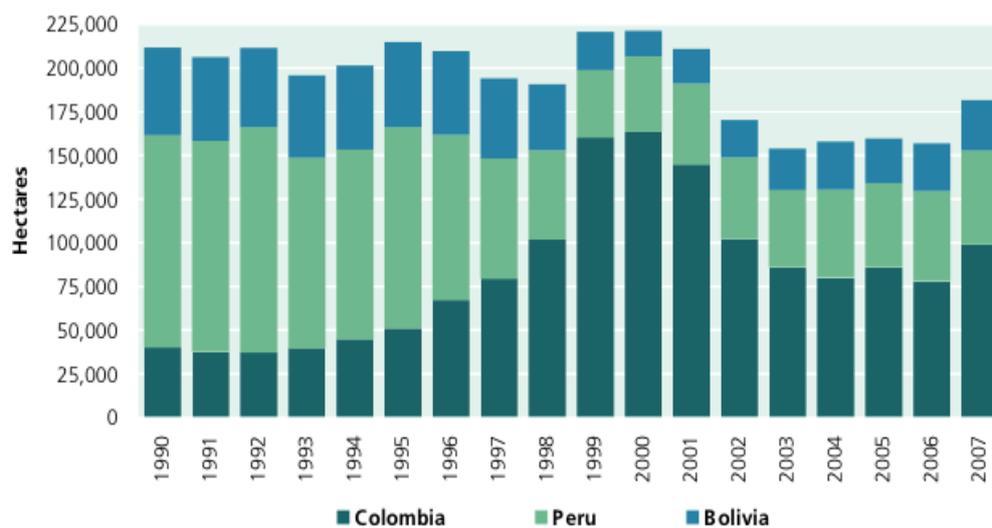
Estimated Coca Leaf Production in Three Andean Countries, 1985-88



Source: National Narcotics Intelligence Consumer Committee, 1989

Fonte: Disponível em ESTADOS UNIDOS, 1989. p. 62.

Ilustração 8 - Gráfico sobre área total (hectares) da produção global de folha de coca (1990-2000)



Fonte: Disponível em UNODC, 2008.