

O TRÁFICO DE DROGAS: UMA AMEAÇA À SEGURANÇA DO BRASIL

DRUG TRAFFICKING: A THREAT TO BRAZILIAN NATIONAL SECURITY.

PRISCILA VILLELA

Mestranda no Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)

E-mail: villela.priscila@gmail.com

RESUMO: O tráfico de drogas não é um tema tradicional das relações internacionais, mas 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 levaram ao crescimento da criminalidade organizada transnacional, assim como a percepção que se tinha sobre ela. Desde então, consolidou-se um regime de proibição global das drogas no âmbito da ONU e das organizações regionais e os Estados Unidos passaram a marcar sua presença na “guerra às drogas” na América do Sul. A entrada das drogas e a atividade de organizações criminosas por meio das fronteiras ocupa hoje uma das principais preocupações do Brasil em segurança nacional. O propósito desta pesquisa é identificar a inserção do Brasil neste contexto e analisar historicamente como e se o tema do tráfico de drogas é tratado politicamente no âmbito da segurança nacional, com nas práticas políticas que vêm sendo adotadas a partir da década de 1990, em resposta ou reação de uma tendência que vinha se consolidando internacionalmente. A intensificação de medidas de repressão ao tráfico de drogas e o emprego das Forças Armadas nas fronteiras em atividades que até então não lhe diziam respeito é um dos principais indícios de que o tráfico de drogas deve ser tratado em termos de excepcionalidade e que, portanto, é compreendido como uma ameaça à segurança nacional do Brasil.

Palavras-Chave: Tráfico de Drogas; Segurança Internacional; Segurança Nacional do Brasil.



PRISCILA VILLELA

ABSTRACT: The drug trafficking is not a traditional subject in international relations, but its importance as an international security matter is growing since the 1990s. The end of the Cold War and the resulting political, economic and technological changes have boosted the growth of transnational organized crime, as well as the political perception about it. Since then, a global drug prohibition system have been consolidated under the UN and regional organizations and the United States marked their presence in the "war on drugs" in South America. The entry of drugs and the activity of criminal organizations across national boundaries occupies a major concern of the Brazil national security nowadays. The purpose of this research is to identify how Brazil has reacted to this context and to analyze how and if the issue of drug trafficking is handled politically as national security matter, based on the policies that have been adopted since the 1990s, in response from or reaction to a trend that had been consolidating internationally. The intensification of repressive measures against drug trafficking and the use of the Armed Forces in activities across the borders not traditionally defined as national security is one of the major indications that drug trafficking should be treated in terms of exceptionality and, therefore, it was been understood as a threat to national security in Brazil.

Keywords: Drug Trafficking; National Security in Brazil; International Security.

INTRODUÇÃO

O tráfico de drogas foi incorporado na agenda de segurança nas relações internacionais a partir da década de 1990, que até então tinha um enfoque primordialmente militar. O fim da Guerra Fria e as decorrentes transformações políticas, econômicas e tecnológicas permitiram o crescimento da criminalidade transnacional, assim como a percepção que se tinha sobre ela. O conflito entre leste e oeste e o equilíbrio nuclear perderam importância estratégica, enquanto cresciam as expectativas com relação à nova ordem global que se consolidava. O modelo econômico neoliberal norte-americano triunfou, impondo a liberalização do mercado e a abertura das fronteiras ao comércio internacional, com força especial à América do Sul na década de 1990. Como instrumento e também como consequência deste processo, as comunicações, assim como o transporte,



PRISCILA VILLELA

avançaram com uma rapidez até então inédita, permitindo melhor eficiência e velocidade nos processos comerciais e nas relações sociais entre países.

A universalização do modelo liberal significou permeabilidade das fronteiras às mercadorias, aos serviços e às pessoas, mas também facilitou a transnacionalização das organizações criminosas. Embora o tráfico de drogas já fosse considerado crime há décadas, não era até então tratado como ameaça à segurança. A reconsideração da dimensão que estes fenômenos tomaram como novas ameaças ao Estado e à ordem internacional pressionaram não só disciplina de relações internacionais, como as agências nacionais de segurança a lhes dar um novo tratamento, passando a considerar um conceito mais ampliado e multidimensional de segurança. A partir delas, foi possível que os principais problemas do Brasil e da América do Sul como um todo passassem a ser compreendidos como novas ameaças à segurança, como é o caso do tráfico de drogas, que se tornou um tema central na agenda de segurança regional.

Tradicionalmente, os estudos de segurança nas relações internacionais foram definidos como “o estudo da ameaça, do uso e do controle da força militar” (WALT, 1991: 212). A ascensão das agendas econômica e ambiental nos anos 1970 e 1980, das questões de identidade e do crime transnacional na década de 1990 colocaram em cheque o conceito de segurança centrado nas questões militares e no uso da força (BUZAN, 1997: 9). Temas tais o tráfico de drogas não se constituem como ameaças aos moldes tradicionais e não são exercidos por atores estatais, ainda que desrespeite os limites das fronteiras nacionais. Ao longo deste processo, emergiu uma significativa literatura que colocou em cheque as definições de segurança trabalhadas pelas relações internacionais até então, com o fim de propor um conceito mais amplo que permitisse a consideração de novos atores e de temas que até então não poderiam ser compreendidos sob a ótica da segurança, mas que vinham ganhando destaque na agenda política internacional



PRISCILA VILLELA

(BUZAN, 2012: 287-289). A partir dos anos 1990, o crime organizado transnacional, do qual se inclui o tráfico de drogas¹, passou a ser apresentado como uma ameaça à segurança internacional e não apenas como um problema de ordem criminal (ANDREAS, et al., 2006: 11). Para Williams (1994: 329), “se alguém define a segurança como não apenas ameaças militares externas, mas como um desafio para o bom funcionamento da sociedade, então o tráfico de drogas é muito mais grave do que muitas questões que têm sido tradicionalmente vistos como uma ameaça à segurança”.

Na América do Sul estão os três maiores produtores de folha de coca do mundo: Bolívia, Colômbia e Peru abastecem sozinhos todo o mercado mundial de cocaína (UNODC, 2011: 38). Ainda que seja considerada uma das regiões mais pacíficas do planeta por conta da baixa ocorrência de contendas e guerras formais, a América do Sul é uma das regiões mais violentas do mundo, dado em grande medida vinculado aos conflitos envolvendo organizações criminosas do tráfico (HERZ, 2010: 332; UNODC, 2008: 31). Os últimos dados coletados pela UNODC (2011b: 10-11) revelam que 31% dos homicídios no mundo ocorreram nas Américas em 2010, estabelecendo um índice de 16 homicídios por 100 mil habitantes por ano, mais que o dobro da média global. Destes, 25% estão relacionados ao crime organizado (UNODC, 2011: 10). A taxa de homicídios no Brasil (22,7%) está entre as mais altas do mundo (UNODC, 2011: 54).

O crescimento da produção de folha de coca na América Latina, o fortalecimento de grupos criminosos e insurgentes que promoviam o tráfico somado à explosão do consumo de drogas na sociedade norte-americana levou

¹ A ONU oficializou em 1994 dezoito categorias de crimes transnacionais: lavagem de dinheiro, tráfico ilícito de drogas, corrupção e suborno, infiltração nos mercados legítimos, falência fraudulenta, fraude a seguros, crimes através do computador, roubo de propriedade intelectual, tráfico ilícito de armas, terrorismo, apoderamento ilícito de aeronaves, pirataria marítima, roubo de carga, tráfico de seres humanos, comércio ilegal de órgãos humanos, roubo e comércio de obras de arte e objetos culturais, crimes contra o meio ambiente, outras ofensas cometidas por grupos e criminosos organizados que atue de forma transnacional (PEREIRA, 2011: 22).



PRISCILA VILLELA

a política externa dos Estados Unidos para a América Latina a pautar-se principalmente pela chamada “guerra às drogas”. Neste mesmo contexto, os arranjos multilaterais também engajaram-se no adensamento do regime de proibição e combate no âmbito da ONU (Organização das Nações Unidas) e das organizações regionais, contando com forte influência norte-americana.

Com base nesse cenário, a agenda de segurança nacional do Brasil vem sendo ajustada ao crescente senso de urgência que o tema das drogas vem suscitando entre a opinião pública e os governantes. É possível notar a partir deste período um adensamento do aparato legislativo e institucional voltado às temáticas das drogas, bem como o reordenamento do aparato de segurança nacional, as Forças Armadas, para lidar com o tráfico de drogas, problema que até então não lhe diziam respeito. A partir de 1990, reproduzindo e reformulando uma tendência que se consolidava internacionalmente, o Brasil não apenas endureceu, as políticas de repressão ao tráfico de drogas, como também passou a fazer uso das Forças Armadas para lidar com temas que tradicionalmente seriam tratados no âmbito da segurança pública.

Buzan et al. (1998: 27) define um fenômeno como tema de segurança quando este representa uma ameaça existencial a um determinado objeto de referência – tradicionalmente o Estado, mas nem sempre –, justificando o uso de medidas extraordinárias e o uso da força para lidar com ele. Com base nesta noção, este artigo investigará se o tráfico de drogas pode ser considerado um tema da segurança nacional do Brasil, com base nas práticas políticas que vêm sendo adotadas para combatê-lo.

Na primeira sessão, será apresentado o contexto internacional que se consolidou a partir da década de 1990 no sentido de trazer as drogas para o centro das preocupações na ordem internacional, o que será demonstrado pelos esforços das organizações internacionais incorporarem este tema em suas



PRISCILA VILLELA

agendas. Será dado um destaque especial à iniciativa e às pressões norte-americanas para que o tema das drogas passassem a ser tratados sob a ótica da segurança internacional. Em seguida, discutiremos de que forma o Brasil incorporou ou não estas visões que se consolidaram internacionalmente e se, portanto, o tráfico de drogas passou a ser tratado politicamente no Brasil como um tema não apenas de ordem criminal, mas como uma ameaça à segurança nacional.

INSERÇÃO DO TRÁFICO NA AGENDA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

A cocaína produzida na Bolívia, na Colômbia e no Peru tornaram o Brasil um importante corredor para o tráfico internacional de drogas a partir de década de 1970. Considerando que o Brasil não é um importante produtor de drogas, apesar de crescente consumidor, os esforços no combate às drogas concentram-se nas fronteiras, por onde entram grandes quantidades de drogas para o comércio e consumo (PROCÓPIO, 1999: 85). O Brasil compartilha de fronteiras terrestres com dez países vizinhos², incluindo a Colômbia, a Bolívia e o Peru, que sozinhos abastecem a totalidade do mercado de cocaína no mundo (UNODC, 2011: 38). 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.

Desde a década de 1990, a política externa dos Estados Unidos para a América Latina passou a pautar-se principalmente pela chamada “guerra às drogas”, declarada pela primeira vez por Richard Nixon na década de 1970, mas aprofundada nas próximas décadas pelos sucessivos governos (ANDREAS, 1995:

² A extensão da faixa de fronteira, segundo o Programa de Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) é de 16.880km, mas segundo relatórios do Ministério da Integração, a extensão das fronteiras terrestres é de 15.719 km.



PRISCILA VILLELA

76). A Estratégia de Segurança Nacional para um Novo Século, documento publicado pela Casa Branca em 1999, aponta esta preocupação quando afirma que “a principal preocupação de segurança no hemisfério é de natureza transnacional, como o tráfico de drogas, o crime organizado, a lavagem de dinheiro, a imigração ilegal, o tráfico de armas e o terrorismo” (THE WIGHT HOUSE, 1999. Tradução nossa). A captura e julgamento do presidente Noriega, do Panamá, por participação do tráfico já em 1989, o Plano Colômbia de 2000 e A Iniciativa Regional Andina de 2001 foram grandes marcos desta relação (PEREIRA, 2011:102).

A partir do governo Reagan (1981-1989) foi instaurado o processo de “certificação” que listava anualmente os países que colaborariam ou não, segundo critérios norte-americanos, à guerra às drogas no continente. O Brasil nunca foi acusado nestes relatórios, mas era frequentemente elogiado pelos esforços de repressão, ainda que o governo nunca viesse a reconhecer o mecanismo (SILVA, 2013: 151). No Relatório da Estratégia de Controle de Narcóticos de 2002, os Estados Unidos reconheceram que o Brasil

empreendeu vários esforços bilaterais e multilaterais para atender todos os objetivos da Convenção das Nações Unidas contra as Drogas de 1988 e implementou medidas adequadas para a aplicação da lei, alcançando progressos significativos no combate contra as drogas ilegais (WASHINGTON FILE, 2002).

Em 1986, os dois países assinaram o Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate a Produção e ao Tráfico Ilícito de Drogas. Este acordo seria implementado por Memorandos de Entendimento (MDE) anuais que definiriam órgãos responsáveis, contribuição das partes, bem como suas metas mensuráveis específicas (MRE, 1986). Estes termos foram renovados em 1995, com a assinatura do Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes. Os investimentos previstos nestes



PRISCILA VILLELA

compromissos totalizam, de 1983 a 2008, cerca de US\$ 28,6 milhões em aplicação da lei, repressão, equipamentos, treinamento e redução da demanda. Estes acordos firmaram a parceria entre a Polícia Federal do Brasil e a agência governamental norte-americana de combate às drogas desde 1973, a DEA (*Drug Enforcement Administration*), que dispõem de informações sobre drogas no Brasil muito mais apuradas que os próprios órgãos nacionais (PROCÓPIO, 1999:84).

Em março de 2001, oficiais militares do Brasil chegaram a visitar o Pentágono, onde foram discutidos temas como a segurança nas fronteiras e programas de desenvolvimento no Brasil (MORGAN, 2002). A Iniciativa Andina lançada por George W. Bush direcionou ao Brasil US\$ 6 milhões em assistência antidrogas e US\$ 12 milhões em fundo de desenvolvimento social em 2001 (MORGAN, 2002). Neste mesmo ano, foi assinado mais um acordo de cooperação mútua que contou com o auxílio norte-americano na Operação Cobra e outras operações policiais e militares antidrogas (ibidem). O Brasil ainda faz parte do Programa Internacional de Educação e Treinamento Militar (IMET sigla em inglês) e do SOUTHCOM, exercícios multilaterais regulares comandados pelos Estados Unidos. Além disso, o Brasil participa da Escola das Américas, do Centro de Estudos de Defesa Hemisféricos, da Academia da Força Aérea Interamericana e de outras escolas que oferecem treinamento e educação aos militares sul americanos (HERZ, 2006: 210).

Ainda que venha procurando cooperar com os Estados Unidos neste tema, já que ambos os países convergem quanto à concepção do tráfico como uma ameaça à segurança da região, o Brasil expressou sua desconfiança com relação às intromissões norte-americanas. A crise na Colômbia e o Plano Colômbia implantado pelos Estados Unidos em 2000 para combater as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), grupo insurgente envolvido com o tráfico



PRISCILA VILLELA

de cocaína, foram os motores desta divergência. Com o fim de combater os traficantes e a guerrilha em conflito com o Estado colombiano, os Estados Unidos direcionaram US\$ 1,3 bilhão em ajuda militar ao Plano Colômbia, criado pelo então presidente colombiano Andrés Pastrana. O Brasil foi um dos maiores críticos da presença militar norte-americana na América do Sul, temeroso de perder controle sobre suas fronteiras e sobre as políticas de drogas na região diante das constantes violações às fronteiras amazônicas por parte da DEA (PROCOPIO, 1999: 93).

A partir deste período, o tráfico de drogas começou a ocupar um espaço importante também no âmbito multilateral. A ONU (Organização das Nações Unidas), OEA (Organização dos Estados Americanos), o Mercosul (Mercado Comum Sul-Americano) e a Unasul (União das Nações Sul-Americanas) ao longo das décadas adensaram o regime de proibição e combate às drogas, com diferentes enfoques, e incluíram em suas agendas o tráfico e o consumo de drogas como um problema de ordem internacional. Em relatório oficial do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do ponto de vista do Brasil, os compromissos assumidos nestes fóruns multilaterais são “fontes de orientações e estratégias pertinentes ao enfrentamento multilateral das distintas modalidades de crime que exigem resposta concertada entre os países” (MRE, 2010).

O regime de proibição internacional das drogas consolidou-se com a Convenção Única sobre Drogas das Nações Unidas de 1961, que listou os psicoativos que teriam seu uso legal assegurado, tendo por ilegal todos os demais. Este processo veio a ser complementado ao longo das próximas décadas com a Convenção sobre Drogas Psicotrópicas de 1971 e a Convenção de Viena (ou das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Psicotrópicas) de 1988. Estes acordos estão hoje sob administração do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC) que, além disso, fornece



PRISCILA VILLELA

assistência técnica e produz estudos sobre o assunto, facilitando a atuação política. Todas as três foram ratificadas pelo Brasil. Este regime tem um caráter primordialmente proibitivo e se compõem de dispositivos de caráter coercitivo, direcionando os países a adequarem seu aparato doméstico de controle de droga com base nos tempos propostos pelas convenções.

Dentre as organizações regionais, a OEA foi a primeira a instituir um fórum hemisférico de competência exclusiva no mérito das drogas. Em 1987, foi aprovado o Programa Interamericano de Ação contra a Produção e o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (conhecido como “Programa do Rio”) que afirmou ser o tráfico de drogas “um fenômeno global que pode ameaçar a soberania dos Estados e a integridade e identidade dos povos” e recomendou que a Assembleia Geral da OEA criasse a Comissão Interamericana contra o Abuso de Drogas (CICAD), criada no mesmo ano (OEA, 1986). Uma das razões para o fortalecimento da organização no tratamento deste tema foi o interesse norte-americano em complementar a “guerra às drogas” com uma abordagem multilateral, produzindo dados que convençam os países de que é do interesse de todos combater este tipo de crime (SILVA, 2013: 254).

No Mercosul, foi criado em 1996 a Reunião de Ministros de Interior (RMI) com o fim de lidar com as ameaças transnacionais e medidas comuns de contenção, para fins de cooperação no âmbito policial, sobretudo. Impulsionado pela luta contra o narcotráfico foi criado em 1998 a Reunião Especializada em Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de Uso Indevido e Recuperação de Dependentes de Drogas. A dinâmica de trabalho consiste em reunir os Ministros do Interior (no caso do Brasil, o Ministro da Justiça) semestralmente para discutir as questões de cooperação jurídica e intercâmbio de informações entre os países da região (DONADIO et al., 2007:211-212).

No âmbito da Unasul, (União das Nações Sul Americana) por iniciativa



PRISCILA VILLELA

brasileira, os Chefes de Estado decidiram criar em 2009 o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), órgão específico para o combate às drogas na América do Sul. Ainda que esteja em uma fase muito incipiente, este órgão traz de novo o enfoque sobre todos os aspectos do tráfico, que incluem a produção e o consumo, e reforça o princípio da responsabilidade compartilhada entre todos estes aspectos. Em 2012 foi criado, também no âmbito da Unasul, o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Organizada Transnacional que deverá trabalhar em coordenação com o CSPMD (MRE, 2012).

Além disso, o Brasil tem também acordos bilaterais com praticamente todos os países da América do Sul em cooperação para repressão ao tráfico. Com relação aos países com quem o Brasil faz fronteira na região amazônica, é clara a opção por uma abordagem militarizada de combater o tráfico de drogas. O Brasil tem fortalecido a cooperação com o Peru, Colômbia, Bolívia e Paraguai, sobretudo, em inteligência por satélites e veículos não tripulados (VANT) no âmbito do SIVAM (Sistema de Vigilância Amazônica) e entre as Polícias Federais e Forças Armadas com base em acordos bilaterais ou amparados pelo Plano Estratégico de Fronteiras lançado em 2011.

UMA AMEAÇA À SEGURANÇA NACIONAL DO BRASIL

Em resposta a este cenário que se consolidou internacionalmente, desde a década de 1990, a agenda de segurança nacional do Brasil vem sendo ajustada devido ao crescente senso de urgência que o tema das drogas suscita entre a opinião pública e os governantes. É possível notar a partir deste período um adensamento do aparato legislativo e institucional voltado às temáticas das drogas, bem como o reordenamento do aparato de segurança nacional, as Forças



PRISCILA VILLELA

Armadas, para lidar com o tráfico de drogas, problema que até então não lhes diziam respeito.

A criminalização do comércio e do consumo de drogas foi consolidada em 1976, com a aprovação da chamada “Lei dos Tóxicos” (Lei nº 6.368/76) que dispunha de medidas de repressão e prevenção ao tráfico e uso indevido das drogas, seguindo as bases da Convenção Única sobre Drogas de 1961 da ONU e na Convenção sobre Drogas Psicotrópicas de 1971. Esta lei foi complementada em 2002 pela Lei nº 10.409/02, que dispunha sobre prevenção, tratamento, fiscalização, controle e repressão à produção, ao uso e ao tráfico de ilícitos. Considerada problemática, esta lei, assim como a de 1976, foi revogada em 2006 pela Lei nº 11.343/06. A nova lei distinguiu usuários de dependentes de drogas e traficantes, não mais sujeitando este a penas privativas de liberdade, mas, sim, a medidas sócio-educativas aplicadas pelos juizados especiais criminais. Além disso, determinou o aumento do tempo de prisão para os traficantes (3 a 15 anos) e para financiadores do tráfico (8 a 20 anos). Como resultado da falta de critérios que permitam que o agente de aplicação de lei faça a devida distinção entre usuários e traficantes, de 2005 a 2013 a população prisional por crimes relacionados ao tráfico de drogas saltou de 33 mil (11% do total) para 138 mil (25% do total) (CARTA CAPITAL, 2013). Para Boiteux et al. (2009: 21), a legislação brasileira sobre drogas tem sido influenciada fortemente pelas convenções internacionais postas pelas Nações Unidas.

Em 1980 foi criado o Conselho Federal de Entorpecentes (COFEN), o primeiro órgão centralizador das políticas nacionais sobre drogas do Brasil. Ele passou a ser responsável pela formulação de políticas públicas para o enfrentamento do problema das drogas, focando sobretudo em atividades de repressão à produção, tráfico e consumo. A partir de 1993, foi criada a Secretaria Nacional de Entorpecentes (Lei nº 8.764/93), sob o Ministério da Justiça, com o



PRISCILA VILLELA

fim de supervisionar, acompanhar e fiscalizar a execução das normas estabelecidas pelo COFEN. Em 1998 estes órgãos foram respectivamente transformados no Conselho Nacional Antidrogas (CONAD) – vinculado à Casa Militar da Presidência da República e hoje sob o Gabinete de Segurança Institucional – e na Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD). A SENAD passou a ser subordinada a um general e o extinto COFEN, comandado por civis, foi substituído pelo CONAD, do qual faz parte o Estado-Maior das Forças Armadas (ZAVERRUCHA, 1998: 13).

Estes órgãos nasceram sob o impacto da adesão do Brasil no documento da Sessão Especial da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas de 1998. Reafirmando a perspectiva de que

as drogas são graves ameaças à saúde e ao bem estar da humanidade, à independência dos Estados, à democracia, à estabilidade das nações, à estrutura das sociedades, e à dignidade e esperança de milhares de pessoas e de seus famílias (UNGASS, 1998:3).

Wálter Maierovitch, então chefe do SENAD, 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).

No ano de 2000 foi criada a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) do Narcotráfico com a finalidade de apurar organizações que atuam no tráfico de drogas no Estado de São Paulo, assim como a participação ou colaboração de agentes públicos e órgãos estatais nas ações criminosas. Decorrente das investigações desta comissão, em 2002 foi criada a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico da Câmara dos Deputados (CSPCCOVN) pela Resolução nº 27/02 com a finalidade de se criar um espaço, no âmbito legislativo, de especialização, discussão e um instrumento para elaborar a normas.



PRISCILA VILLELA

Com o fim de endurecer as medidas de repressão ao tráfico de drogas, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a Polícia Federal foi reaparelhada e as Forças Armadas ganharam algumas prerrogativas no combate às drogas (PROCÓPIO, 1999; 85). Respondendo a pressões constantes dos Estados Unidos para o envolvimento das Forças Armadas no combate às drogas, naquele momento sob o governo Clinton, elas passaram a apoiar a Polícia Federal em operações de combate ao tráfico de drogas na Amazônia nas áreas de inteligência e em apoio logístico (PROCOPIO, 1999:133). A partir da década de 1990, as Forças Armadas brasileiras passaram a realizar transferência de unidades militares para a Amazônia, ampliando o contingente de soldados e oficiais na região (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008).

No governo Lula foi aprovada a chamada Lei do Abate (Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998 e Decreto nº 5.144, de 2004), que foi criada ainda no governo Fernando Henrique, mas aprovada apenas em 2004. Esta lei visava impedir “aeronaves e outros engenhos aéreos para prática de atos hostis ou atentatórios contra a segurança da Nação Brasileira”, presente na exposição de motivos nº C-004/GM-3/1995, assinado por Nelson Jobim, então Ministro da Justiça, e por Mauro José Miranda Gandra, da Aeronáutica (FEITOSA et al., 2012: 78). Na ocasião de sua aprovação, foi enfatizada pelo então Ministro da Defesa José Viegas a importância desta medida para que “a invasão de nossas fronteiras por quadrilhas internacionais de narcotráfico” fosse combatida com armas adequadas (FEITOSA et al., 2012: 85).

Em 1999 foi editada a Lei Complementar nº 97 que regulamenta a atuação 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. nº 144 da Constituição Federal”. O passo seguinte à possibilidade da atuação das Forças Armadas em atividades que,



PRISCILA VILLELA

até então, seriam prerrogativa das polícias federal e militar (Art. nº 142 da Constituição) foi dado em 2010, com a aprovação da Lei Complementar nº 136. Esta lei passou a conceder às Forças Armadas o poder de,

por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, ações de: (I) patrulhamento; (II) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e (III) prisões em flagrante delito.

Estas medidas legislativas apontam para a excepcionalidade, que define um tema da segurança nacional, no caso das drogas. Segundo consta no Artigo nº 144 da Constituição Federal de 1988, segurança pública é exercida por meio das polícias e está a cargo da Polícia Federal “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins” (§1º). As Forças Armadas, com base no artigo nº 142, “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

O combate aos crimes de fronteira têm tornado turva a tradicional distinção entre atividades policiais e militares (ANDREA et al., 2005: 7). Sob pressão norte-americana, vários países da América do Sul, inclusive o Brasil, passaram a revisar o papel que as Forças Armadas deveriam exercer no combate ao crime, uma vez que o problema vem sendo tratado internacionalmente como uma ameaça à segurança dos Estados. Segundo a opinião do ex-Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos (2003-2007) é adequado e legítimo o emprego das Forças Armadas em cooperação com as polícias “nos casos em que as polícias tenham que atuar contra grupos dotados de um poder econômico e logístico capaz de inibir ou tornar inócua sua ação, sabidamente o narcotráfico nas regiões de fronteira” (BASTOS, 2004: 133).



PRISCILA VILLELA

Em 2011 foi instaurado o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) pelo Decreto nº 7.496, um plano de reforço da presença do Estado nas fronteiras terrestres e fluviais com o fim de enfrentar os crimes de fronteira, como o tráfico de drogas, de armas e de pessoas, além dos ilícitos ambientais e fiscais, como o contrabando e o descaminho. O PEF consiste na ação integrada de diversos órgãos do governo nas fronteiras, principalmente Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal e Guarda Nacional.

A Presidente Dilma Rousseff chegou a afirmar que esta medida era uma prioridade em sua gestão: “é a própria Presidência da República que assume um papel ativo no controle, na avaliação, no fornecimento de instrumentos para que este plano seja, de fato, um plano vitorioso e vigoroso.” (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2013). Dada sua importância, o plano é considerado de alta prioridade, de modo que está sob coordenação do vice-presidente da República, integrando ações de diversos ministérios e de poderes públicos locais.

Uma de suas frentes é a Operação Sentinela, uma missão permanente de inteligência nas fronteiras, coordenada pelo Ministério da Justiça e operacionalizada pela Polícia Federal Rodoviária, Receita Federal e a Força Nacional de Segurança. A outra é a Operação Ágata, conduzida pelo Ministério da Defesa e exercida pelas Forças Armadas, visando a ações repressivas. A Operação Ágata, portanto, institucionalizou o emprego direto das Forças Armadas no combate ao tráfico de drogas e aos demais crimes de fronteira.

Para o General Rui Monarca da Silveira (2004: 180), General-de-Brigada, Subchefe do Estado-Maior do Exército, segundo a Constituição Federal, o emprego das Forças Armadas no combate a delitos transfronteiriços deve estar condicionado a uma diretriz presidencial que delimite a área de atuação e duração da missão, bem como a definição específica de quais delitos teriam a prevenção e repressão a cargo das forças, uma vez que nem todos os delitos



PRISCILA VILLELA

transfronteiriços ou praticados em áreas próximas à fronteira exigem a atuação das mesmas, por não comprometerem a ordem pública ou a segurança nacional. Apesar disso, o PEF incluiu dentre suas missões o combate a todos os crimes transfronteiriços em toda a extensão da fronteira e, segundo o vice-presidente Michel Temer, responsável pela coordenação do PEF, “o Plano Estratégico vai continuar, não é transitório” (MJ, 2011).

Apesar da Política de Defesa Nacional de 1996 afirmar que está

voltada para ameaças externas, tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar (PDN, 1996).

Ainda que aponte a América do Sul como uma região pacífica, reconhece que “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” (PDN, 1996).

CONCLUSÃO

O tráfico de drogas entrou para a agenda acadêmica e política das relações internacionais a partir da década de 1990. As consequências de ordens política, econômica e tecnológica do fim da Guerra Fria não só impulsionaram o crime transnacional, como passaram a ganhar a atenção dos Estados que neste contexto redefiniam suas estratégias de segurança. Na esteira deste processo, uma nova agenda de pesquisa em segurança internacional emergiu na tentativa de explicar estes novos fenômenos.



PRISCILA VILLELA

Na América do Sul, diante dos crescentes índices de criminalidade envolvendo o tráfico de drogas, assim como o aumento da produção de coca e o fortalecimento de grupos criminosos envolvidos em seu comércio tornaram o problema, que até então era de ordem criminal, um problema de segurança internacional, concepção consolidada pelas organizações internacionais e pelos Estados Unidos, que marcavam a presença na região pela chamada “guerra às drogas”.

Caracterizado como um país de trânsito, entrada das drogas e a atividade de organizações criminosas por meio das fronteiras passou a ocupar uma das principais preocupações do Brasil. Diante deste cenário que se desenhava a partir de 1990, o propósito deste artigo foi analisar historicamente como e se o tema do tráfico de drogas passou a ser tratado politicamente como uma ameaça à segurança nacional do país, seguindo a tendência que se fortalecia internacionalmente. Com base nos compromissos internacionais, na criação de aparatos legais e instituições com o fim de lidar com a questão, e na construção de planos militarizados de repressão nas fronteiras com crescente engajamento das Forças Armadas, instrumento de defesa nacional do país, no combate ao crime reforçam a ideia de que o tráfico de drogas é um tema hoje tratado sob a ótica e por instrumentos da segurança nacional do país.

BIBLIOGRAFIA

AGENCIA CÂMARA NOTÍCIAS. 2013. Governo comemora primeiros resultados do Plano Estratégico de Fronteiras. In: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/434002-GOVERNO-COMEMORA-PRIMEIROS-RESULTADOS-DO-PLANO-ESTRATEGICO-DE-FRONTIIRAS.html>> (acesso: 14/02/2014).

ANDREAS, Peter; NADELMANN, Ethan. Policing the Globe: criminalization and crime



PRISCILA VILLELA

control in international relations. 1ª Edição. Oxford. Oxford University Press.

BAGLEY, Bruce. 2010. Tráfico de Drogas y el Crimen Organizado en las Américas. Tendências Principales en el Sigle Veintiuno. In: MATHIEU, Hans y ARREDONDO, Paula Rodriguez (Eds). Bogota, Anuario de Seguridad Regional en America Latina y el Caribe 2010. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). Pp. 234-251.

BASTOS, Marcio Thomaz. 2004. As Forças Armadas e a Segurança Pública. In: In: PINTO, J. R. De Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho. Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. Pp. 127- 134.

BIATO, Marcel Fortuna. 2012. Brasil en la cooperación regional para la lucha contra la violencia y el crimen organizado. Revista CIDOB d'afers internacionals, Barcelona. pp. 117-133.

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

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. 2012. A evolução dos Estudos de Segurança Internacional. 1ª Edição. Tradução de Flávio Lira. São Paulo, Editora UNESP.

BUZAN, Barry; Waeber, Ole; Wilde, 1998. Jaap de. Security: a new framework of analysis. London, Lynne Rienner Publishers.

BUZAN, Barry. 1991. People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations. 2ª Edição. Wheatsheaf Books.

CARTA CAPITAL. 2013. A Lei de Drogas fracassou? Explosão de mulheres presas por drogas em SP mostra que a legislação não funcionou, dizem especialistas. In: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/explosao-de-mulheres-presas-por-drogas-em-sao-paulo-mostra-fracasso-da-legislacao-afirma-estudo-5497.html>> (Acesso em 23/02/2014)

DONADIO, Marcela; CASTRO, Gustavo. 2007. La Cooperación en Matéria de Seguridad en el Ámbito del MERCOSUR. In: SEPULVEDA, Isidro (ed.). Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamerica. IV Semana Iberoamerica sobre Paz, Seguridad y



PRISCILA VILLELA

Defensa. Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. Madrid, Instituto Universitario General Gutierrez Mellado. Pp. 209-230.

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

HERZ, Monica. 2010. Segurança Internacional na América do Sul. In: ALSINA, João Paulo; ETCHEGOYEN, Sergio W.; JOBIN, Nelson A (Orgs.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro, Editora FGV. Pp. 331-343.

HERZ. Mônica. 2006. 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*. 1ª Edição. Lanhan, Rowman & Littlefield Publishers Inc. Pp.197- 223.

ISTOÉ. 1999. Wálter Maierovitch: Um juiz em guerra. In: <http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/32274_UM+JUIZ+EM+GUERRA> (Acesso em 20/02/2014).

MARTINS FILHO, João Roberto. 2000. O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos atrás. *Revista Olhar*, São Paulo, ano 02, n. 4.

MJ (Ministério da Justiça). 2011. Temer destaca resultados do Plano de Fronteiras. In: <<http://www2.planalto.gov.br/vice-presidente/noticias/2011/12/temer-destaca-resultados-do-plano-de-fronteiras>> (Acesso em 02/02/2014).

MRE (Ministério das Relações Exteriores).1989. 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.

MRE (Ministério das Relações Exteriores). 2010. Balanço Política Externa 2003-2010. Ilícitos Internacionais.

OEA. 1986. Programa Interamericano de Ação contra a Produção e o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.

PDN (Plano de Defesa Nacional). 1996. Brasília: Ministério da Defesa.



PRISCILA VILLELA

PDN (Plano de Defesa Nacional). 2005. Brasília: Ministério da Defesa.

PEF (Plano Estratégico de Fronteira). 2012. Diário Oficial da União Seção 1. Nº 56. In: <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=21/03/2012&jornal=1&pagina=43&totalArquivos=168>> (Último acesso: 2 de outubro de 2013)

PEF (Plano Estratégico de Fronteira). 2012. Diário Oficial da União Seção 1. Nº 56.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. 2010. Crime Transnacional no Pós-Guerra Fria. In: NASSER, Reginaldo Mattar (Org.). Novas Perspectivas sobre Conflitos Internacionais. , 1ª Edição. São Paulo: Editora UNESP.

PEREIRA, Paulo José Reis. 2011. Securitização do crime organizado transnacional nos Estados Unidos na década de 1990. 2011. Campinas: Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas.

PLANALTO. 2013. Em coluna, Dilma fala sobre o Plano Estratégico de Fronteiras e investimentos em educação. In: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/conversa-com-a-presidenta/document.2013-08-20.2710530636>> (acesso em 14/02/2014).

PROCOPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. 1997. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. Rev. bras. polít. int. [online], Vol.40, n.1, pp. 75-122.

PROCOPIO, Argemiro. 2000. Drogas ilícitas em espaços transfronteiriços. Cena Internacional, Brasília, ano 2, n.1. pp. 92-122.

PROCOPIO, Argemiro. 1999. O Brasil no Mundo das Drogas. Petrópolis: Editora Vozes, 1ª Edição.

RODRIGUES, Thiago. 2012. Narcotráfico e militarização das América: Vício de Guerra. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, Vol. 34, n1, janeiro/junho, p. 9-41.

SILVEIRA, Gal. 2004. Rui Monarca. Segurança e Defesa - A Visão do Exército Brasileiro. In: PINTO, J. R. De Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho. Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. Pp. 167- 187.

THE WIGHT HOUSE. 1999. A National Security Strategy for a New Century. In:



PRISCILA VILLELA

<<http://cryptome.org/nss2000.htm>> (Acesso: 14 de março de 2014).

UNGASS. 1998. Special Session of the General Assembly Devoted to Countering the World Drug Problem. New York, 9-10 Junho.

UNOD (United Nations Office on Drugs and Crime). 2008b. Relatório Mundial Sobre Drogas.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2011. Relatório Mundial Sobre Drogas.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2012. Relatório Mundial Sobre Drogas.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2013. Relatório Mundial Sobre Drogas.

WALT, Stephen. 1991. The Renaissance os the Security Studies. International Studies Quarterly, Vol. 35. No. 2. Pp. 211-239.

WILLIAMS, Phill. 1994. Transnational Criminal Organisations and International Security. Survival, Vol. 36, No. 1, Spring. Pp. 96-113.

ZAVERUCHA, Jorge. 1998. Sarney, Collor, Itamar, FHC e as Prerrogativas Militares (1985-1998). Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer Hilton House Hotel.

Recebido em 09 de dezembro de 2013

Aceito em 05 de março de 2014