

# ESPAÇOS TRANSVERSOS: TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS E A GEOPOLÍTICA DA SEGURANÇA

Lia Osorio Machado

Grupo RETIS, Departamento de Geografia, UFRJ/CNPq

**Publicado em Geopolítica das Drogas (Textos Acadêmicos); Fundação Alexandre de Gusmão/MRE, 2011**

## Introdução

O tráfico de drogas ilícitas, mais especificamente, a economia das drogas ilícitas apresenta impacto e efeitos diferenciados em cada país, porém o caráter multinacional das organizações e grupos envolvidos, os vínculos com o sistema financeiro internacional através da lavagem de dinheiro e aplicação de ativos, seu potencial como forma de acumulação de capital e de poder que escapa ao controle de organismos políticos nacionais e internacionais fizeram com que as drogas ilícitas adquirissem certa relevância na geopolítica mundial. Contudo, desde que o presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, lançou a “Guerra às Drogas” em 1973 até a atualidade, quando o governo de Barack Obama considerou o termo como contraprodutivo<sup>1</sup>, a “geopolítica das drogas” foi incorporada a uma concepção mais abrangente da geopolítica mundial fundamentada na redefinição da antiga noção de ameaça<sup>2</sup>.

De acordo com esta mais recente concepção, a repressão às drogas foi associada a políticas de repressão às máfias, crime organizado, fraude, corrupção, terrorismo global e a outras ameaças definidas como risco a instituição da ordem nos estados nacionais, só possível de ser controlado se cada país aceitar a colaboração internacional no sentido de estabelecer normas globais relativas a cada um dos temas. Na medida em que a segurança interna do país depende da colaboração internacional altera-se a concepção clássica de soberania. O Estado não desaparece, porém desagrega-se em

---

<sup>1</sup> As mudanças do governo Obama no tema das drogas incluem a legalização da marihuana medicinal, aceitar uma maior proporcionalidade das penas entre os usuários de cocaína e de crack, e ênfase maior na prevenção e no tratamento. Essas propostas específicas destoam da declaração da Secretária do Departamento de Estado em setembro de 2010 que ecoam a época da guerra às drogas, ao comparar os conflitos atuais entre governo e traficantes no México aos movimentos insurgentes na Colômbia de vinte anos atrás.

<sup>2</sup> Antes do ataque às Torres Gêmeas (11/09/2001), o responsável pela criação do centro de inteligência do Corpo de Marines dos EUA enumerou quatro tipos de ameaças no século XXI: militar-estatal, com complexos sistemas e logística pesada; ação combinada de grupos criminosos e terroristas não-estatais; massas desarmadas motivadas por religião, ideologia ou circunstâncias; a mistura de criminosos da informação e espões econômicos (Steele 1998:83). Para uma discussão da literatura sobre ameaça, ver L.C. Monteiro 2009.

partes funcionalmente distintas, cada uma delas – agências governamentais, tribunais, legislaturas, poder executivo – conectando-se em rede com sua contraparte no exterior (Slaughter 1997).

A associação do combate ao tráfico de drogas ilícitas a outras questões, desde o crime organizado até o terrorismo global, configura um novo referencial das relações inter-estatais. Não se trata agora de um problema estritamente de segurança interna (sociedade civil, instituições, governo) e sim de responder a ameaças de natureza global com a reestruturação de todo o campo da segurança de cada Estado. Essa mudança tem consequências econômicas com a abertura e/ou expansão de um campo de negócios e negociações que move uma economia poderosa, a economia da segurança (Transnational Institute 2009). Estima-se que as despesas dos governos em produtos e serviços para a segurança interna (*homeland security*) no mundo cheguem a US\$ 141,6 bilhões em 2009<sup>3</sup>. De forma similar ao ocorrido na época da Guerra às Drogas, o desenvolvimento de uma economia da segurança depende de acordos internacionais e mudanças na legislação nacional coerentes com uma visão sistêmica.

A economia das drogas ilícitas, assim como outros setores de atividade dependentes da organização em redes transnacionais, se presta bastante bem a abordagem sistêmica, porém sua conexão com a florescente economia da segurança transformou o que é uma ferramenta conceitual em artifício político na medida em que torna secundária a diferença entre os estados nacionais em nome de uma problemática comum a todos. Uma problemática, por certo, que dilui o conceito de hegemonia, uma vez aceita a idéia de compartilhamento de ameaças e soluções independente de relações hierárquicas entre os estados nacionais. As diferenças de interesse, de história, de perspectiva entre os estados nacionais, essencial para as concepções da geopolítica clássica perdem importância diante da configuração de uma “nova” geopolítica da segurança.

Este processo ainda em andamento está corroendo os limites tradicionais entre a segurança externa (militar/guerra) e a segurança interna (ordem pública, forças policiais) em vários Estados nacionais, inclusive o Brasil. Uma concepção estática é substituída por outra mais dinâmica de fronteiras internacionais, que por sua vez sugere

---

<sup>3</sup> O valor estimado das despesas com segurança interna não chega a 20% das despesas com defesa: os 15 países com maiores orçamentos na área da Defesa gastaram US\$780 bilhões em 2009 (40% dos EUA), o Brasil entre eles (US\$26,1 bilhões), ver Stockholm International Research Institute 2010 Yearbook. Na lista dos 15 apenas a Arábia Saudita incluiu despesas com segurança interna.

a metáfora de campos ou espaços transversos entre a soberania de cada Estado e um sistema mundial de segurança (Bigo, 2006).

Enquanto a questão das drogas ilícitas ainda atrai a atenção da mídia nacional e internacional, os acordos e negociações envolvendo novos planos nacionais de segurança e defesa passam praticamente despercebidos, embora seja em certa medida em função deles que declarações sobre a repressão às drogas ilícitas evoluíram para a idéia de co-responsabilidade como parte da perspectiva sistêmica<sup>4</sup>.

A exposição a seguir foi dividida em duas partes. Na primeira apresentam-se elementos relacionados à geopolítica das drogas e a inserção do Brasil no tráfico de drogas ilícitas a partir de uma abordagem geográfica; na segunda parte discute-se um modelo simples das diferentes perspectivas que povoam o espaço transverso entre a soberania do Estado e a colaboração internacional no tema da segurança, e sua relação com a Estratégia Nacional de Defesa (Brasil).

## **1. Drogas ilícitas, política e território.**

### ***A caixa de Pandora***

A dupla face das drogas médicas, já expressa no termo grego *pharmakon*, que significa tanto medicamento como veneno, tem sido agravada por um fenômeno contemporâneo – a mercantilização da saúde ou *invasão farmacêutica*. Esse fenômeno, que pode ser considerado como uma dimensão do processo de *contraproduktividade social* da economia e da técnica tem multiplicado e liberado o uso de uma série de medicamentos (antidepressivos, estimulantes, etc.), responsáveis pela criação de uma cultura favorável ao consumo de drogas (Illich em Dupuy, 1990).

Este processo se inicia em meados do século XIX, quando a revolução industrial ocidental transforma quimicamente as drogas de origem orgânica de uso local para serem consumidas de maneira massiva, distanciando-se do contexto e dos rituais originais milenares que haviam estimulado seu uso (OGD 1996; Escotado 1989). A síntese do alcalóide *cocaína* (estimulante) e da morfina (alcalóide do ópio e base do

---

<sup>4</sup> A tese de co-responsabilidade foi defendida pela Secretária de Estado Hilary Clinton, pouco depois da posse do presidente Obama nos EUA, ao destacar que a violência relacionada à economia da droga no México se deve a apetite dos EUA por drogas e a dificuldade em controlar o tráfico ilegal de armas em direção ao México (Disponível em <http://www.bbc.com.co.uk/2hi/americas/7963292.stm>) Para uma avaliação recente do tráfico ilegal de armas na América do Norte, ver Cook et al. The illicit firearms trade in North America. *Criminology and Criminal Justice* 9:265-286. 2009

narcótico *heroína*), por exemplo, foram obtidas em pesquisas farmacêuticas na Alemanha entre 1858 e 1874. Durante o século XX, o progresso da indústria químico-farmacêutica permitiu a multiplicação de drogas de origem industrial para uso médico e hoje constitui a matéria prima dos “designers drugs” (anfetaminas, metanfetaminas, MDMA, etc.) encontradas em qualquer lugar do planeta e abertas a criatividade de traficantes e usuários.

O primeiro país a criminalizar usuários, regular o uso de narcóticos e considerar como ato criminoso o uso de marijuana foi os Estados Unidos (Harrison Act, 1914; criação do Federal Bureau of Narcotics, 1930; ilegalidade da marijuana, 1933). Posteriormente, a mesma política foi incorporada pela Convenção Única das Nações Unidas para a proibição de estupefacientes (1961), e na Convenção de Viena das Nações Unidas contra o tráfico ilícito de narcóticos e psicotrópicos (1971). Ambas foram reforçadas por uma nova Convenção em 1988, destinada à repressão internacional ao tráfico de drogas ilícitas. O reconhecimento de que os Estados Unidos se tornara o principal consumidor de drogas do mundo levou o Presidente Nixon a declarar a Guerra às Drogas (1973) como uma resposta à ameaça que representaria para a segurança nacional dos Estados Unidos (**Figura 1**).

Quase trinta anos depois, o Relatório das Nações Unidas sobre Drogas 2010 estimou em quase 30 milhões os usuários de droga na América do Norte, seguido de perto pela Europa Central e Ocidental. O consumo de cocaína nos Estados Unidos, “a mãe de todos os males” no auge da Guerra às Drogas, decresceu de 10,5 milhões para 5,3 milhões de usuários entre 1982 e 2008. Mesmo assim, o Relatório calcula *grosso modo* que o mercado de cocaína na América do Norte movimenta US\$ 37 bilhões, pouco mais de 42% do mercado global dessa droga estimados em US\$ 88 bilhões (2008).<sup>5</sup> A queda no consumo de cocaína nos EUA, o crescimento do uso de metanfetaminas<sup>6</sup>, o fato de a cocaína ocupar o 4º lugar no consumo total de drogas ilícitas no mundo (2008), depois da *cannabis sativa* (maconha, marijuana), anfetaminas e dos opiáceos não impediu que tanto as análises e balanços realizados pelas Nações Unidas e por instituições responsáveis pela política antidrogas ilícitas norte-americana continuem a dar especial destaque aos países produtores de coca, cocaína (e papoula),

---

<sup>5</sup> Na Conferência das Nações Unidas sobre Drogas em 1998 foi afirmado que o negócio das drogas ilegais movimentava US\$400 bilhões/ano, com 218 milhões de usuários no mundo (Transnational Community Programme 1998).

<sup>6</sup> O uso crescente de metanfetaminas levou a uma política de controle dos precursores nos EUA, que foi rapidamente compensada pelos traficantes com a transferência de laboratórios para o México, a América Central e o Caribe, e pela introdução de drogas substitutivas de uso não regulado pelas leis do país.

ou seja, as drogas de origem orgânica, desde o início da Guerra às Drogas na década de 1970 até hoje.

**Figura 1 - Cronologia da "Guerra às Drogas"**

<b>1912</b>	<b>Internacional</b>	Conferencia de Haya - limite aos "usos médicos e legítimos" do ópio, da morfina e da cocaína
1914	EUA	Harrison Act - base para regular narcóticos e criminalizar usuários nos EUA até década de 1960
1924	EUA	Proibição de manufatura da heroína
<b>1925</b>	<b>Internacional</b>	Convenção restringindo a produção e manufatura de narcóticos
1930	EUA	Criação do Federal Bureau of Narcotics
1920 - 1933	EUA	A Lei Seca (Volsted Act) torna ilegal a venda e consumo de álcool
1933	EUA	Início campanha criminalização marijuana pelo governo federal (1937 - marijuana ilegal em 46 dos 48 estados)
1946	EUA	Narcotics Act - regular produção de sintéticos de cocaína e ópio
<b>1948</b>	<b>Internacional</b>	ONU - protocolo para estabelecer sistema de controle das drogas sintéticas e orgânicas
<b>1961</b>	<b>Internacional</b>	ONU <i>Convenção Única</i> - proíbe estupefacientes (108 substâncias orgânicas e sintéticas; (ratificada 115 países)
1965	EUA	Emenda constitucional Controle do Abuso de Drogas (barbitúricos, anfetaminas, alucinógenos)
1970	EUA	Lei de Controle e Prevenção do abuso de drogas (Nixon); controla manufatura de drogas legais
1970	EUA	Bank Secrecy Act (repressão da lavagem)
1971	EUA	Nixon declara as drogas "inimigo público numero 1 dos Estados Unidos"
<b>1971</b>	<b>Internacional</b>	ONU <i>Convenção de Viena</i> - contra Tráfico ilícito de narcóticos e psicotrópicos (ratificada por 76 países)
1973	EUA	Nixon - "Drogas ameaçam a segurança nacional dos EUA" - " <b>War on Drugs</b> "
1973	EUA	Criação da Drug Enforcement Agency (DEA)
1970s	EUA	Leis contra organizações corruptas, permitindo apreensão de bens pelo Estado (RICO)
1982	EUA	Emenda permitindo uso de forças militares (treinamento, inteligência, investigação) no combate às drogas
1984	EUA	Lei Nacional dos Narcóticos (repressão à oferta);
1986	EUA	Lei Abuso Anti-droga; sanções à lavagem de dinheiro

1986	EUA	Promulgação pelo Congresso dos EUA do estatuto que estabelece a certificação dos países que cooperam com os EUA na luta antidroga.
1986	EUA/A. Latina	Países membros da OEA estabelecem a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD)
<b>1988</b>	<b>Internacional</b>	<i>ONU Convenção de Viena - reforça a repressão ao tráfico</i>
<b>1996</b>	<b>EUA/A. Latina</b>	<i>Estratégia Antidroga no Hemisfério</i>
<b>1998</b>	<b>Internacional</b>	<i>Conferencia das Nações Unidas sobre Drogas: resolução de medidas coletivas para promover a cooperação internacional para o controle do problema mundial das drogas: planos de combate às anfetaminas (ATS), precursores químicos; lavagem de dinheiro; promover a cooperação judicial e a cooperação para erradicação do plantio de drogas ilícitas pela introdução de desenvolvimento alternativo</i>
<b>2006</b>	<b>Internacional</b>	<i>Nações Unidas estabelecem estratégia global para combater terrorismo</i>
<b>2009</b>	<b>Internacional</b>	<i>Conferencia das Nações Unidas sobre Drogas (Viena): intento de revisão das políticas globais sobre drogas</i>

Grande parte da literatura está de acordo de que o motivo principal da insistência em focalizar o complexo coca-cocaína na política antidroga foi a associação estabelecida entre o tráfico de drogas de origem orgânica e movimentos insurgentes, especialmente as FARC (Forças Armadas Revolucionárias Colombianas) na Colômbia, secundariamente o Sendero Luminoso no Peru até a década de 1990 (Clawson, Lee III 1996) e, mais recentemente, o Taliban no Afeganistão. É certo que os lucros não – declarado e livre de impostos do tráfico ilegal não só podem ser usados para financiar a compra de armas por grupos insurgentes, regionais ou nacionais, étnicos ou religiosos, como para ações políticas encobertas e mesmo campanhas eleitorais em qualquer área do planeta. Mas o antigo espectro de movimentos guerrilheiros ou insurgentes de esquerda é uma constante na política norte-americana para a América Latina, o que levou alguns autores a descrever a estratégia antidroga para a região como um “sistema radial”, na qual o EUA funciona como eixo central que impulsiona e controla os pontos radiais representados pelos países da região através de um enfoque bilateral (Vaky, Dominguez 2001).

Acompanhar a dinâmica do complexo coca-cocaína interessa ao governo brasileiro, não só devido ao compartilhamento de zonas fronteiriças com os países andinos e a integração do país à rede internacional de drogas ilícitas, como porque os êxitos e os fracassos da política antidroga na América Latina, primordialmente dirigida a coca-cocaína, devem ser permanentemente monitorados de modo a evitar equívocos e erros na condução de políticas antidroga, com especial atenção às relações entre essas políticas e as normas e regras estabelecidas na legislação quanto a segurança interna e externa do país.

### ***A evolução da produção de coca e cocaína nos países andinos***

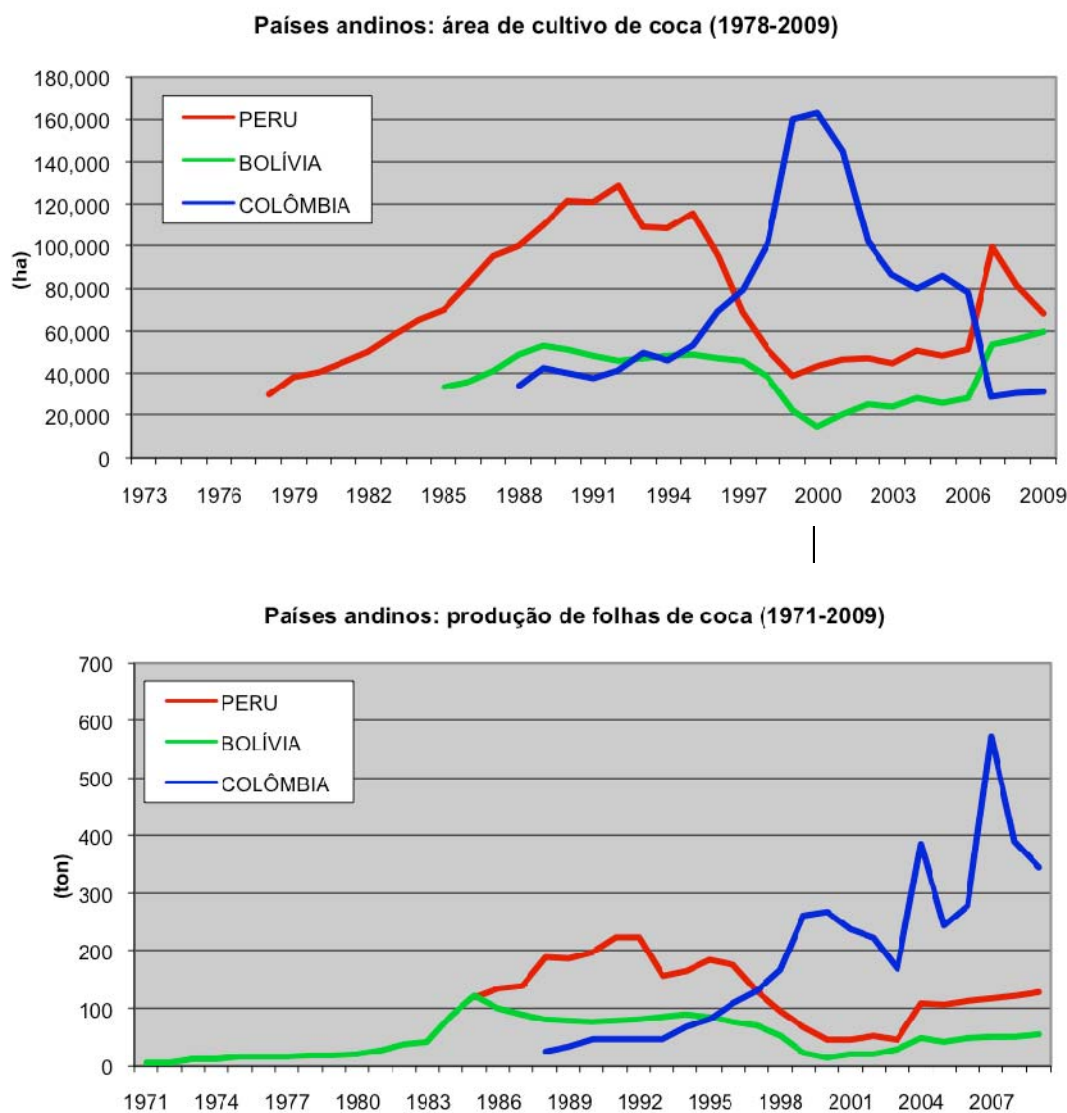
Na década de 1970, uma *cadeia produtiva* da coca - cocaína voltada para os mercados internacionais foi estabelecida nas bacias fluviais do Alto Amazonas no Peru, nos altos vales dos tributários do rio Madeira na Bolívia, e na zona do *piedmont* andino na Colômbia. Enquanto o Peru e a Bolívia se especializaram na produção de coca e de pasta de coca, a Colômbia controlava a produção de pasta base e refino em seus “laboratórios” de cocaína. Já no início daquela década, quando se iniciava o Plano de Integração Nacional (PIN) promovido pelos governos militares no Brasil, surgiram notícias esparsas de que a cocaína colombiana entrava na Bacia Amazônica brasileira por Letícia (Dept.do Amazonas) e pelos vales dos rios Uaupés-Negro, Caquetá-Juruá e



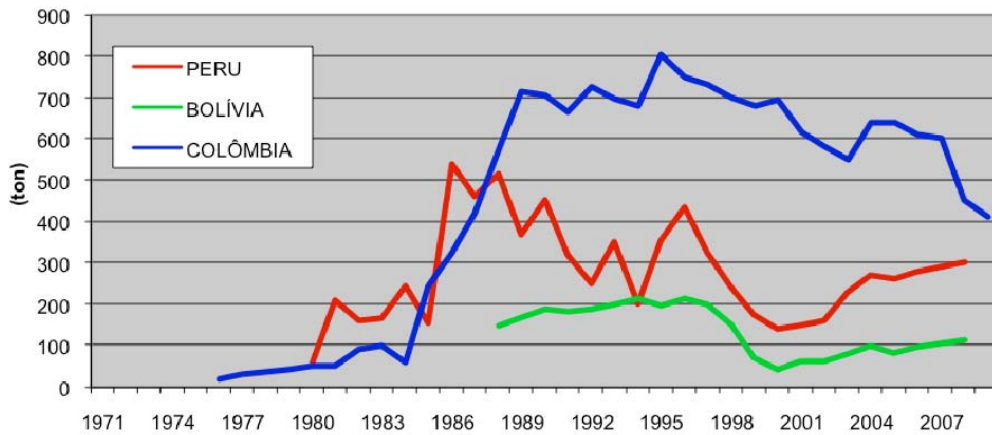
Putumayo-Iça, porém na época foi considerado como um problema menor pelas autoridades brasileiras.

Em uma segunda fase, a partir de meados da década de 1980, uma frente pioneira se expandiu nos *llanos* orientais da Colúmbia em direção a região amazônica daquele país, uma mudança que alterou a divisão de trabalho entre os três países andinos. A queda dos preços do café, a crise da dívida latino-americana, as políticas de repressão ao plantio de coca no Peru, o crescimento da demanda de cocaína nos Estados Unidos e o movimento guerrilheiro das FARC são alguns dos fatores apontados pela literatura como responsáveis pelo aumento da produção de coca na Colúmbia no período 1988-2000. Paralelamente, no Peru e na Bolívia se inicia a verticalização da cadeia produtiva, porém a escala de produção de cocaína nesses dois países permaneceu bem abaixo da colombiana. (**Figura 1**)

**Figura 1**



Países andinos: produção de cocaína (1976-2009)



Uma terceira fase se estende *grosso modo* entre 1994 e 2005, quando se intensifica a política de controle das áreas produtoras no Peru e na Bolívia, culminando com as ações de terreno e a fumigação das plantações de coca colombiana por produtos bioquímicos (glisofato) financiadas pelo Plano Colômbia (1999-2005). As áreas de cultivo nos países andinos foram reduzidas drasticamente assim como a produção de cocaína, porém a produtividade das plantações aumentou devido a novas técnicas que permitiram melhor rendimento em folhas de coca.

Nos últimos quatro anos e a despeito dos cálculos sobre produção diferirem segundo a fonte, o complexo coca-cocaína andino reiniciou uma lenta retomada, porém agora as plantações são pequenas e estão geograficamente dispersas no território (*balloon effect*) enquanto aumenta a mobilidade de “laboratórios” ou “cozinhas” para a produção de pasta base de cocaína e cocaína. A migração dos produtores e dos laboratórios para outras localidades, algumas delas em parques nacionais e terras indígenas, dificulta sua localização por imagem de satélite, além de integrar novas áreas produtoras, caso da borda ocidental da Bacia Amazônica no sudoeste da Colômbia (Nariño). Também na Colômbia, principalmente na fronteira com a Venezuela, áreas antes dominadas pela FARC e hoje em mãos de ex-integrantes da AUC (paramilitares), caso do vale do Catatumbo, registram a retomada da produção de coca (Machado et al. 2009). Essa retomada de antigas áreas produtoras também foi observada no Peru, caso da subregião de Tingo Maria (vale do rio Huallaga). Na Bolívia, a estratégia do governo Morales de restabelecer a legitimidade do governo central diante do prestígio regional de produtores e traficantes tem sido um trabalho digno de Sísifo, exemplo atual, a tentativa de erradicação manual dos arbustos da folha de coca pelo Exército (**Figura 2**).

**Figura 2**



Dispersão das plantações de coca:  
lote de coca no Departamento do  
Amazonas, Colômbia. 2009



Erradicação manual de arbustos  
de coca pelo Exército em Yungas,  
Bolívia. 2009

Um estudo da firma de consultoria Management System International para a USAID (2009) confirma a conclusão de especialistas colombianos de que o Plano Colômbia teve sucesso na redução em quase 50% do cultivo de papoula para a produção de ópio, sustou o avanço das FARC, porém não conseguiu reduzir o cultivo de coca e a produção de cocaína (Vargas 2005; Thoumi 2005; Duncan et al. 2005). Embora em ritmo ainda lento, a área cultivada voltou a crescer depois de 2004, a pobreza e desigualdade continuam presentes nas áreas rurais e na sociedade nacional colombiana, e a ação civil que se instala após as operações militares de repressão não tem tido sucesso.

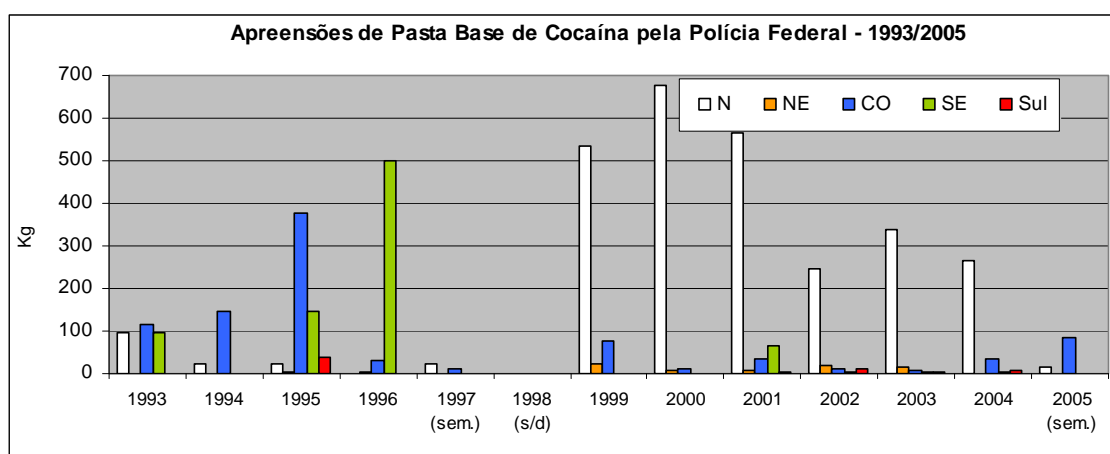
No que se refere às drogas de origem orgânica uma questão permanece em aberto: se o usuário de drogas ilícitas pode ser deslocado do âmbito policial para o de saúde pública e se os traficantes e o grande tráfico internacional permanece sendo uma atividade criminosa, o que fazer com os pequenos produtores de coca nas áreas nas áreas de cultivo? A resposta no âmbito da “guerra às drogas” foi de criminalizar a oferta, ou seja, reprimir o plantio (fumigações). Mesmo o governo Evo Morales na Bolívia, que defende a produção de coca diante das Nações Unidas com base na história cultural do país, encontra limites em seu próprio território, não só pela resistência dos *cocaleros* em limitar a produção como porque as conexões entre produtores, traficantes e a economia legal podem aumentar e agravar, ao menos no curto prazo, os problemas econômicos e sociais do país.

### ***A inserção do Brasil nas redes de tráfico de drogas ilícitas***

A inserção do Brasil na rede de tráfico de drogas ilícitas de origem orgânica se diferencia segundo o tipo de droga, marihuana (*Cannabis sativa*) ou cocaína. No

primeiro caso, o do cannabis, o Brasil é país produtor, grande consumidor e importador, principalmente do Paraguai. No caso da economia da coca e cocaína, a inserção é mais instável e diferenciada. É um país de trânsito para as redes internacionais de exportação de cocaína dos países andinos para outras regiões do mundo, mas não é um grande consumidor (30% do consumo de marihuana), caso sejam confiáveis os estudos realizados em algumas áreas metropolitanas por entidades médicas e os dados de apreensão divulgados pela Polícia Federal e polícias estaduais.

Não existem dados oficiais sobre a quantidade de drogas ilícitas que entram no Brasil. No entanto, os dados de apreensão da Polícia Federal indicam que, entre 1993 e 2005 (1º semestre), um dos efeitos territoriais da repressão nos países andinos foi o aumento da entrada de pasta base de cocaína na Região Amazônica brasileira, tendo como base as apreensões realizadas na Região Norte do Brasil (N). **(Figura 3).**



**Figura 3**

É provável que o aumento das apreensões a partir de 1999 se deva a criação da SENAD (Secretaria Nacional Antidroga) e a decisão por parte do governo federal de colaborar com instituições norte-americanas (DEA, FBI), cujos recursos em tecnologias de vigilância e fundos financeiros permitem uma maior eficácia nas investigações (Machado 2007). A queda repentina das apreensões em 2005 é inexplicável, e os informes posteriores da Polícia Federal não divulgaram mais os dados de apreensões por região, apenas o total apreendido.

A despeito de constituir um indicio da pressão da oferta no mercado nacional, é muito mais difícil estabelecer a relação das apreensões com o mercado regional ou local, uma vez que não é possível determinar em todos os casos a origem e o destino da

droga apreendida, tampouco confiar nas declarações dos indivíduos detidos em cada uma das atuações realizadas por operações policiais.

Um segundo aspecto da atuação das redes de tráfico são as formas de organização e adaptação que emergem, não a partir de um “único cérebro pensante” (Holland 1998) e sim de uma combinação quase aleatória de vários elementos que vão estabelecendo uma ordem redundante no território. Assim, por exemplo, as plataformas de exportação de cocaína e os pontos de distribuição de droga por atacado obedecem a uma lógica e logística semelhante a da economia legal, como é patente no aproveitamento da rede viária, dos portos, aeroportos e dos pontos de transbordo do sistema de transporte multimodal gerados pela economia legal.

No que se refere às redes de trânsito é necessário diferenciar as rotas e os corredores terrestres e fluviais utilizados para transladar a cocaína no território. Dado que a rede rodoviária é mais densa nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, as alternativas de mudança de rotas são muito maiores. No caso da região Norte, que corresponde a maior parte da Bacia Amazônica brasileira, as alternativas são reduzidas, o que dificulta as mudanças de rota. O rio Amazonas e seus principais afluentes, assim como a hidrovia Paraguai-Paraná e a BR-364, que conecta Rondônia com o Centro-Sul, constituem corredores, ou seja, vias que não oferecem muitas possibilidades de mudança de rota.

Outro aspecto a destacar é a impressionante capacidade de adaptação e rapidez na tomada de decisões dos grupos envolvidos nas redes ilegais. Um exemplo conhecido foi a adaptação à Lei 9614/1998 (lei do abate, só aprovada em 2004), que teve como objetivo o controle do tráfico de pequenas aeronaves transportadoras de drogas (principalmente cocaína). A lei provocou o deslocamento das rotas aéreas para as rotas fluviais e terrestres, tanto na Amazônia como em outras regiões do país.

### ***Ambigüidade entre o legal e o ilegal***

O quarto aspecto, um dos mais interessantes e menos conhecido, é a interação entre o legal e o ilegal, principalmente o investimento dos ingressos obtidos nas atividades consideradas ilegais em negócios legais. Alguns tipos de atividades econômicas legais costumam ser atrativos para investimentos obtidos de forma ilegal em vários países. O primeiro são os *negócios de duplo propósito*, legal e ilegal. É o caso de laboratórios farmacêuticos, farmácias, agronegócios, companhias de transporte (aviação, ônibus), casas de câmbio, etc. O segundo tipo são as *atividades de prestígio e*

*influencia*. No nível local destacam-se clubes esportivos, restaurantes e bares, casas de jogo, postos de saúde de fundações beneficentes, escolas, faculdades; no nível regional e nacional, estações de TV, construção de estradas e pistas de pouso privadas, companhias de ônibus e transporte de carga interestadual, e outros. Um terceiro tipo são as *redes de negócios*, com destaque para a indústria turística (hotéis, pousadas, hotel-fazendas, etc), companhias imobiliárias, shoppings, firmas de construção, revendedoras de carros, firmas de investimento, etc.

A simbiose entre o legal e o ilegal na economia também se dá no nível internacional. A peculiaridade nessa esfera de ação é sem dúvida o uso de paraísos fiscais e centros financeiros offshore não só para “lavar”, ou seja, legalizar os lucros obtidos com atividades ilegais (entre elas o tráfico de drogas) como para promover a evasão fiscal. Ambos oferecem a redução ou suspensão de impostos, segredo da propriedade e fraca regulação das operações (Machado 1996; Errico, Musalem 1999; Tanzi 2000; Palan 2002; House of Commons 2008).

A evasão de divisas e de capitais, considerada atividade não criminosa, poderia perder este status privilegiado na atual crise bancária-financeira mundial. O presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, quando senador, propôs uma lei em conjunto com dois de seus colegas para restringir os abusos dos paraísos fiscais (Levin 2007). Os consultores de Obama estimam que mais de 50 bilhões de US dólares / ano de impostos poderiam ser recolhidos ao Tesouro americano aos EUA caso a lei fosse aprovada (Machado 2009). Mesmo que os bancos centrais de países centrais e periféricos declarem não ter idéia do montante hoje hospedado nos paraísos fiscais e centros financeiros, uma empresa de consultoria internacional estima em pelo menos seis trilhões de dólares os ativos privados e empresariais não-declarados no mundo offshore (Neil 2007).

## **2. Espaços Transversos: a geopolítica da segurança**

Existem várias hipóteses (não-excludentes) na literatura sobre os motivos que induziram a mudança de perspectiva sobre as drogas ilícitas, de questão criminal nacional para crime transnacional nas décadas de 1980 e 1990, e componente da segurança internacional na década de 2000. Não há espaço aqui para discutir todas.

Uma dessas hipóteses é que a política anti-droga dos EUA, ao definir como ameaça a segurança interna do país a produção de drogas em outros países (criminalização da oferta) e constatar o fato de que a economia da droga opera através de redes transnacionais, só poderia ter resultado se a repressão fosse executada em todos os territórios nacionais. Esse raciocínio não caiu no vazio, os governos de muitos países já não conseguiam assegurar a segurança de seus cidadãos nem atingir as operações das redes de tráfico, basta lembrar a grande expansão da segurança privada e os “territórios sem estado” das metrópoles. Se inicialmente essa situação foi associada à pobreza, não necessariamente a pobreza associada à venda de drogas, na década de 1990 o envolvimento dos negócios do tráfico com as instituições e seu poder de corrupção, a entrada de membros de todas as classes sociais na atividade, a associação com o tráfico de armas e munições, e a constatação de que não existiam normas e regras estabelecidas para lidar com essas situações acentuaram a predisposição dos países, entre eles o Brasil, de aceitar e mesmo capitalizar a transformação das drogas ilícitas em crime transnacional para introduzir reformas institucionais internas, até então difíceis de serem aceitas pelo Legislativo (Machado 2007).

Uma segunda hipótese, a mais popular, remete aos eventos da década de 2000, iniciada com a destruição das Torres Gêmeas (2001) na cidade de Nova Iorque. O ataque levou ao Patriotic Act (2001), que suspendeu uma série de garantias do direito civil nos EUA, e criou o Departamento de Segurança (Homeland Security, 2003), atualmente com mais de duzentos mil funcionários, grande orçamento e hierarquicamente superior aos outros órgãos de segurança, um “estado de exceção” no âmbito da soberania.

A ‘construção social’ da ameaça como um resultado de formas contemporâneas de conflito e de ataques ao estado de lei no mundo conferiu à questão da segurança uma amplitude global<sup>7</sup>, um passo apenas para a conclusão de que só possível de ser controlada por normas globais. Foi essa evolução que permitiu a configuração de uma geopolítica da segurança, onde a repressão às drogas ilícitas é apenas um componente (**Figura 4**).

O quadro abaixo, e o seguinte (**Figura 5**), foram elaborados pelo especialista francês, Didier Bigo (2006), que se destaca no intenso debate da década de 2010 sobre a estruturação de normas globais nas políticas de (in) segurança por dois argumentos

---

<sup>7</sup> Em artigo de 1996, Didier Bigo discorda desse equacionamento: sua hipótese é a de que existe uma semi-autonomia do mundo da segurança em relação às evoluções dos conflitos.

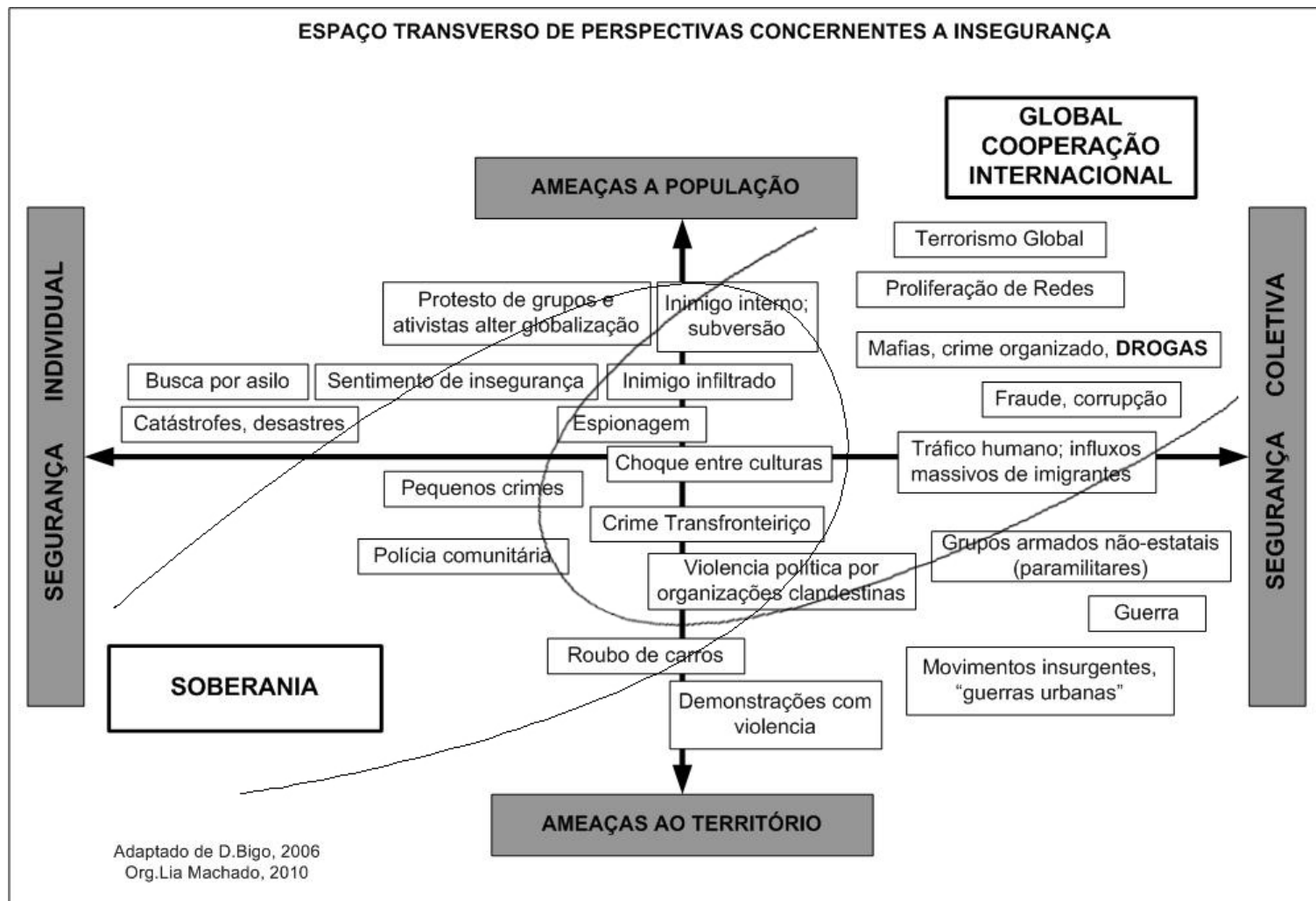


Figura 4



(entre outros): a ênfase na questão dos influxos imigratórios e sua criminalização, não só por parte das instituições como por setores da sociedade civil; e a avaliação de que as formas particulares de conflitos têm como um de seus aspectos suas fracas raízes territoriais e a grande multiplicidade de atores envolvidos, ou seja, a proeminência do espaço das redes sobre o espaço dos lugares. Para Bigo, há o risco real de que os profissionais das organizações de segurança, em particular dos serviços de inteligência que fazem uso dos recursos de conhecimento e poder simbólico da transnacionalização, se sentirão cada vez mais fortes para criticar abertamente os políticos e as estratégias políticas de seus respectivos países. Um risco, portanto, para as instituições do Estado democrático, e mais um argumento a favor de que a clássica noção de estado soberano não se sustenta.

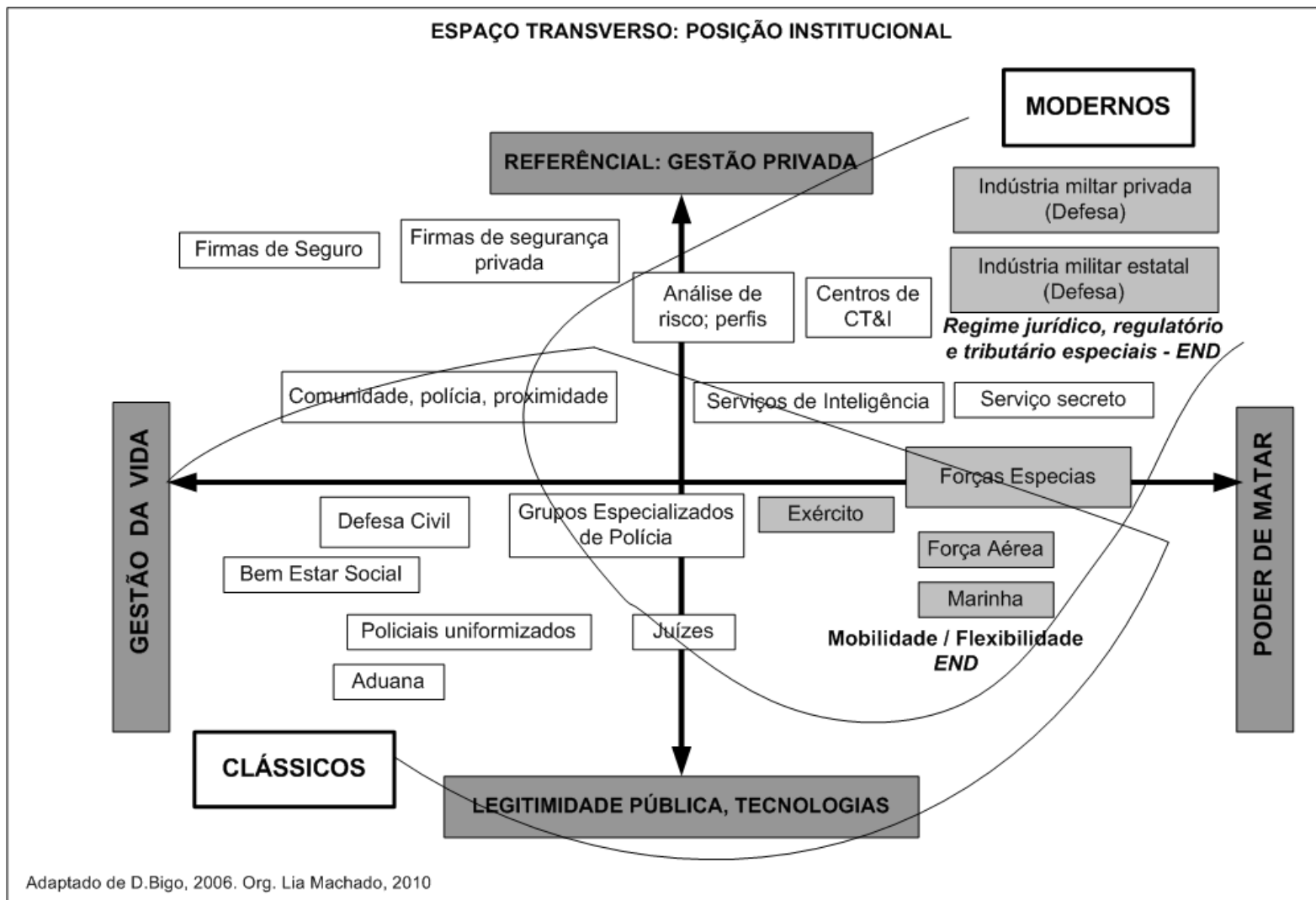
Embora Bigo tenha como caso empírico a União Européia, a disposição geral, com pequenas adaptações, constitui uma perspectiva razoável dos múltiplos caminhos que levaram a substituição de uma geopolítica das drogas a uma geopolítica da segurança. Os componentes não são novos, o que é essencial é o espaço transversal que se delinea entre a soberania do Estado e a cooperação internacional global. Essa transversalidade permite entender o espaço ocupado pelas políticas da segurança-insegurança como um campo que transcende a divisão interno-externa ou nacional-internacional imposta pela perspectiva do Estado territorial soberano.

No caso do Brasil, a Estratégia Nacional de Defesa (END 2008) é coerente com esse quadro da transversalidade, mas de forma parcial. De fato, é possível reconhecer em seus objetivos várias alterações no uso do aparato militar. Exemplar, neste sentido, é a revisão da Lei Complementar 97/1999, substituída pela Lei Complementar 136/2010, que permite ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira terrestre, nas águas interiores, em áreas indígenas, e contra delitos transfronteiriços e ambientais. O poder de atuar em paralelo às forças policiais foi um ponto de discórdia entre a política antidroga norte-americana e as Forças Armadas. Depois de anos de resistência a essa mudança, pautada pelo mandato constitucional de atuar somente na área de defesa do território nacional, a END criou um novo referencial: o uso da noção de ameaça permitiu a ênfase estratégica em ambas, a segurança interna e a segurança externa como duas faces de uma mesma moeda. A figura mitológica de Janus pode simbolizar a nova estratégia.

No mesmo sentido, estão previstos a criação de centros de pesquisa e análise de informações no campo de segurança e a ampliação dos serviços de inteligência, claramente pautados no modelo norte-americano.

Contudo, a END vai além. Até certo ponto emula a estratégia utilizada na década de 1990 em relação às políticas antidroga e anti-lavagem de dinheiro, ao pressionar por reformas internas fazendo uso de argumentos externos, neste caso, a transnacionalidade das ameaças como elo entre a segurança interna e a segurança externa. Porém o ponto principal é a recriação de uma indústria nacional de defesa em bases mais amplas do que aquela elaborada no período dos governos militares. Pretende fazer uso de acordos internacionais na esfera da segurança para a compra de material bélico, o que agrada aos grandes conglomerados multinacionais europeus e norte-americanos, assim como dilui essa dependência com a adição de outros países como China e Ira. Porém enfatiza que essas compras devem ser negociadas a partir da transferência de tecnologia de modo a fortalecer o campo de C,T&I, o que agrada a setores das Forças Armadas que lutam por maior orçamento faz anos, e de “olhos bem fechados” vêm no projeto uma reafirmação do nacionalismo diante da temida globalização, frequentemente entendida como diluição da soberania.

Esse jogo dos contrários tem riscos como todo jogo. Destacamos apenas dois. Um deles é a adoção de medidas de exceção para estimular a indústria militar e privada de defesa. Está previsto que ambas terão regimes jurídico, regulatório e tributário especiais. O outro risco, bastante conhecido na história moderna, é o postulado de que as redes de tráfico de droga e outras atividades definidas como ameaças ao controle do território nacional pelo Estado levem o público a aceitar medidas centralizadoras por parte do Estado-governo. Torna-se mais difícil para as elites fora do poder desafiar as decisões do líder de governo, uma vez que questões envolvendo o território facilitam ao líder apoiar-se em políticas de poder (alianças, corrida armamentista e outras estratégias de tipo *realpolitik*) (Gibler 2010).



**Figura 5**

## Referencias Bibliográficas

## Referencias Bibliográficas

- BIGO, Didier. Guerres, conflits, transnational et territoire (Partie 1). *Cultures & Conflits* 21-211, 1996
- BIGO, Didier. Globalized (in)Security: the Field and the Ban-opticon. Paper presented at the Conference on Muslims, Harvard University. 2006. Disponível em <http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences>
- CLAWSON P.L., Lee III, R. *The Andean Cocaine Industry*. N.York: St.Martin's Griffin. 1998
- DUNCAN, G. VARGAS MEZA, R. LOPEZ, R (org.) *Narcotráfico en Colombia. Economía y Violencia*. Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia. 2005.
- DUPUY, J-P. *Ordres et Désordre. Enquête sur un nouveau paradigme*. Paris : Seuil. 1990
- ERRICO, L., MUSALEM, A. Offshore banking : an analysis of micro- and macro-prudential issues. *Working Paper of the International Monetary Fund* 5. 1999
- ESCOHOTADO, Antonio. *História de las Drogas*. Madrid: Alianza Editorial. 3 volumes. 3ªed. 1995
- GIBLER, D.M. Outside-In: The effects of external threat on State Centralization. *Journal of Conflict Resolution* 54: 519-542. 2010
- HOLLAND, J. *Emergence. From Chaos to Order*. Reading (Mass): Addison-Wesley. 1998.
- HOUSE OF COMMONS. Offshore Financial Centres. Written Evidence.London: Treasury Committee.
- MACHADO, L O. O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira: uma simbiose?. Em I.C.Castro e al. (org.). *Brasil. Questões Atuais da Reorganização do Território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1996
- MACHADO, L. O. Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira. *Cadernos do IPPUR* 31(1): 7-31. 2007 [2008]
- MACHADO, L.O. Trafico de drogas ilícitas y territorio: el caso de Brasil. Em Colectivo Maloka/Generalitat de Catalunya. La economía de las drogas ilícitas. Escenarios de conflictos y derechos humanos. Barcelona: Generalitat de Catalunya/Transnational Institute. 2009
- MONTEIRO, Licio C.R. Políticas Territoriais do Estado brasileiro na Amazônia e seus efeitos na fronteira Brasil-Colômbia: controle estatal e ameaças transnacionais. Dissertação de Mestrado, PPGG, UFRJ. 2009
- OGD. *Atlas Mondial des Drogues*. Paris:PUF. 1996.
- STEELE, R.D. The Asymmetric Threat : Listening to the Debate. *Joint Force Quarterly. National Defense University* Issue 20. 1998-99
- TANZI, V. Globalization, Technological Developments and the work of fiscal termites. *IMF Working Paper* 181. 2000
- THOUMI, F. The Causes of Illegal Drug Industry Growth in the Andes. Anti-Drug Policies and their effectiveness. Bogotá: CEODD. Universidad del Rosario. 2005
- TRANSNATIONAL INSTITUTE/STATEWATCH. *NeoConOpticon. The EU Security-Industrial Complex*. 2009
- VAKY, V., DOMINGUEZ, J. Puede adoptarse un enfoque multilateral en la lucha antinarcóticos? *Inter-american Dialogue. Policy Brief*.2001. Disponível em <http://www.thedialogue.org/publications>
- VARGAS, R. *Narcotráfico, guerra y politica antidroga. Una perspectiva sobre las drogas en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: Acción Andina/N(O)VIB/Transnacional Institute. 2005