

O BRASIL NO CONTEXTO DOS ACORDOS E POLÍTICAS INTERNACIONAIS PARA O COMBATE ÀS DROGAS: DAS ORIGENS À ATUALIDADE

GEHRING, Marcos Roberto¹

Resumo: Em 1909 aconteceu a primeira reunião internacional para o combate ao ópio em Xangai. A partir desse momento, vários tratados internacionais foram assinados, em que os países signatários se comprometeram a desenvolver políticas de enfrentamento às drogas ilícitas. Dessa forma, um dos objetivos do presente artigo, é fazer um levantamento histórico dos principais tratados internacionais para o combate às drogas ilícitas, e situar o Brasil nesse contexto, bem como, discutir as políticas de enfrentamento estadunidense (Reagan a Obama) ao tráfico internacional de drogas, e os efeitos de tais políticas, em especial, sobre os países andinos. Por fim, faz-se um levantamento das principais leis sobre drogas ilícitas no Brasil, e que culminou com a lei nº 11.343/06 e nas atuais discussões sobre a legalização de drogas ilícitas no país.

Palavras Chave: narcotráfico, drogas, tratados internacionais, descriminalização, Lei 11.343/06.

Abstract: In 1909 occurred in Shanghai the first international meeting to combat opium. Since then, several treaties were signed, in which the involved countries pledged to develop policies to combat illicit drugs. Thereby, one of the goals of this article, is to make a historical survey of the most important international treaties about the drug war, and to look for Brazil's situation in this context, as well as to discuss the north american policies (Reagan to Obama) to combat the international drug traffic, and the effects of these policies especially over andean countries. Finally, I've made a survey about the most important laws on illicit drugs in Brazil, which had culminated to the Law 11.343/06 and to the latest discussions about illicit drugs legalization in the country.

Keywords: narcotraffic, drugs, international treaties, decriminalization, Law 11.343/06.

Introdução

A partir do início do século 20 foram firmados tratados internacionais para o

¹ Pós graduando em Ciências Sociais pela Unesp/Marília. Graduação: Bacharel em Teologia pelo Seminário Teológico Batista de Ijuí - RS; Normal Superior – Habilitação para Séries Iniciais do Ensino Fundamental pela Unopar; Pós graduação *latu senso* Em Dependência Química pela Unifesp - SP. E-mail: p.marcosroberto@hotmail.com. Origem do texto: dissertação. Orientadora: Sueli Andruccioli Felix.

controle da produção, da elaboração, tráfico e consumo de drogas ilícitas. Os tratados internacionais estabeleceram mútua cooperação entre as nações, contexto no qual o Brasil está inserido. Assim como as demais nações, com base em tais acordos, o Brasil tem desenvolvido políticas de repressão às drogas, e prevenção ao consumo de drogas e tratamento. Dessa forma, o presente artigo, se propõe a verificar, a partir de textos especializados, a sequência histórica de ajustes legais firmados a partir de tais acordos, e situar o Brasil dentro desse contexto.

Como é possível observar, nos início do século 20 os Estados Unidos começaram de maneira consistente, a coibir as drogas ilícitas em seu país e, pressionar nas conferências internacionais os demais países para que esses adotassem medidas rígidas de controle de entorpecentes. Entretanto, a partir do fim da Guerra Fria que o tráfico de drogas passou a ser compreendido como ameaça à segurança nacional dos países hegemônicos, em especial dos Estados Unidos, e entrou na agenda de segurança. Dessa forma, o texto tem como um dos objetivos, verificar o controle e o tráfico internacional de drogas a partir da dinâmica de segurança, especialmente, por meio das propostas dos presidentes Ronald Reagan, George Bush, Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama.

Por fim, o tráfico de drogas obedece à dinâmica do comércio da oferta e da procura. Isso é verificado pelos índices apresentados por meio dos relatórios do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC). Essa modalidade de crime é transnacional e é uma das atividades financeiras mais rentáveis da atualidade. A dinâmica da oferta e da procura, por si só, é uma razão para o forte incremento do tráfico, entretanto, outras razões como a globalização, são apresentadas ao final do artigo. O Brasil está alicerçado nessa dinâmica que incrementa o tráfico e o consumo interno, além de outros fatores que colaboram para isso, como o frágil policiamento, principalmente nas áreas de fronteira.

Estimativas sobre plantio, tráfico e consumo de drogas ilícitas no mundo

De acordo com os dados da UNODC de 2004, 185 milhões de pessoas, ou 3% da população mundial daquele período consumiram algum tipo de droga ilícita nos 12 meses que antecederam a pesquisa. Dentre estes, 150 milhões de pessoas consumiram cannabis, 13 milhões de pessoas consumiram cocaína, 15 milhões de pessoas consumiram ópio e 38 milhões de pessoas consumiram anfetaminas, dentre os quais, 8 milhões consumiram ecstasy (derivado sintético de anfetamina). Ao comparar os números, 1.3 bilhão de pessoas consumiram tabaco nesse período².

Segundo estudos feitos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o narcotráfico movimentava em torno de US\$ 400

² Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/socnar909.doc.htm>>. Acesso 15 out. 2012.

bilhões anuais. Diante dessa arrecadação, o narcotráfico foi considerado a segunda mais importante atividade comercial do mundo, perdendo apenas para o comércio de armas, mas ficando à frente do petróleo, ou gastos mundiais anuais com roupas, moradia e alimentação. Para Arbex Jr. (2005), o narcotráfico é o motor de todas as atividades do crime organizado, que inclui o tráfico de armas, de pessoas, material biológico e nuclear, contrabando, exploração da prostituição, jogo clandestino, etc. Os dados sobre o movimento financeiro do narcotráfico são complementados por Santana (1999), que afirma que os US\$ 400 bilhões de dólares anuais arrecadados no final do século 20, o que representa o dobro da renda da indústria farmacêutica mundial daquele período, e cerca de dez vezes o total de toda a assistência oficial para o desenvolvimento.

Os dados demonstram que o consumo de drogas aumentou em alguns lugares do mundo, enquanto que em outros permaneceu estável. O mesmo aconteceu com o plantio de coca, ópio e cannabis. De acordo com o “Sumário Executivo da UNODC-2011”³, estima-se que em 2009, entre 149 e 272 milhões de pessoas consumiram substâncias ilícitas ao menos uma vez no ano anterior. Esse total representava um percentual entre 3,3% e 6,1% da população mundial entre 15 e 64 anos. A UNODC estima que, cerca da metade dessas pessoas eram consumidoras habituais de substâncias ilícitas, e que teriam usado ao menos uma vez no mês anterior à avaliação. Apesar do número total de consumidores de substâncias ilícitas ter aumentado, as taxas de prevalência⁴ têm permanecido estáveis desde a década de 1990, bem como o número de usuários problemáticos de droga: entre 15 e 39 milhões de pessoas.

Segundo o mesmo relatório, a cannabis (maconha e derivados), é a droga mais consumida no mundo. Entre 125 e 203 milhões de pessoas usaram essa substância em 2009. O consumo de cannabis é seguido pelo consumo de drogas estimulantes (metanfetaminas, anfetaminas e ecstasy), opióides (heroína e opióides de prescrição médica) e cocaína. Apesar das estimativas sobre a quantidade do número de usuários e dependentes químicos, os números geram incertezas em razão da falta de informações sobre o consumo em países populosos como a China e a Índia.

O cultivo total de ópio ficou em torno de 195700 hectares em 2010, sendo que a maior parte foi cultivada no Afeganistão: 123000 hectares. O plantio da coca diminuiu 18% em 2010 em relação à 2007. Mesmo que seja difícil estimar a produção total de anfetaminas, o consumo dessa droga se expandiu, segundo informações dos 60 Estados Membros da ONU de todas as regiões do mundo que relataram esse tipo de atividade em seus países. O plantio da cannabis é relatado na maioria dos países do mundo. Embora não haja dados suficientes para estimar o cultivo global, o número de apreensões permanece estável, o que indica que a produção também permanece estável. O cultivo da cannabis se dá em parte no âmbito domiciliar na maior parte dos países desenvolvidos da

3 Sumário Executivo UNODC-2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/southerncone//Topics_drugs/WDR/2011/Executive_Summary_-_Portugues.pdf>. Acesso 08 ago. 2012.

4 Prevalência é a proporção dos casos existentes de certa doença ou fenômeno, em uma população determinada, em um tempo determinado.

América do Norte, Europa e Oceania, entretanto a maior parte da produção da resina dessa droga é realizada no Afeganistão e no Marrocos.

A América do Norte continua sendo a região para onde o tráfico de drogas é direcionado em primeiro lugar. O tráfico de substâncias ilícitas varia de acordo com o tipo de droga. A droga mais apreendida é a maconha, entretanto, uma vez que ela é produzida localmente, o tráfico internacional é mais limitado. O tráfico de cocaína e heroína é realizado intra e inter-regionalmente, embora grandes quantidades sejam consumidas longe dos países de cultivo e produção. A maior parte da fabricação de anfetaminas ocorre na região onde são consumidas, mas os precursores químicos utilizados para a fabricação dessa droga são feitos inter-regionalmente, e são traficados para os locais de elaboração da droga. As tendências mostram aumento de apreensões de todas as principais drogas: as apreensões de cocaína, heroína, morfina e cannabis quase dobraram entre os anos de 1998 e 2009 e as apreensões de anfetaminas mais que triplicaram no mesmo período.

Estima-se que a prevalência anual de cocaína em 2009 foi de 0,3% e 0,5% da população mundial entre 15 e 64 anos (entre 10,5 e 14,2 milhões de pessoas nessa faixa etária). Os Estados Unidos continuam sendo os maiores consumidores dessa droga, com um consumo que gira em torno de 167 toneladas métricas (equivalente a 36% do consumo global de cocaína), seguido pela Europa, em especial a Europa Ocidental e Central, onde o consumo estimado foi de 123 toneladas métricas. O "Relatório Regional da UNODC-2011" indica que o tráfico de cocaína continua sendo inter-regional. As cargas originadas da região dos Andes, especialmente da Colômbia, são destinadas à América Central e México, cujo destino final é os Estados Unidos, e em menor quantidade, o Canadá. Ainda que haja sinais de estabilização, o consumo de cocaína na Europa quase dobrou. Paralelamente, a área de cultivo de coca diminuiu 18% de 2007 para 2010. O declínio chega a 33% se considerar o período de 2000 à 2010. Praticamente todo o cultivo da coca se dá nos países andinos – Colômbia, Peru e Estado Plurinacional da Bolívia⁵. O "Sumário Executivo da UNODC-2011", indica que as apreensões globais de cocaína permaneceram estáveis entre os anos de 2006 e 2009, somando em torno de 732 toneladas métricas apreendidas em 2009.

Sobre as mortes relacionadas às drogas, o "Relatório Regional da UNODC – 2011" afirma que a América do Norte relatou 148 mortes por milhão de pessoas entre 15-64 anos em 2006. Os Estados Unidos é o país com o maior número de mortes por milhão de habitantes entre 15-64 anos (182 mortes). A América do Sul, incluindo o Caribe e América Central registrou entre 7 e 20 mortes por milhão de pessoas entre 15-64 anos. De acordo com as informações dos países, a cocaína é a principal causa de morte nessas regiões. A Europa registra entre 46-48 mortes por milhão de pessoas entre 15-64 anos por ano. A heroína é apontada como a principal causa de mortes. Ucrânia, Islândia, Irlanda e

5 Panorama Regional UNODC-2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/southerncone//Topics_drugs/WDR/2011/Regional_overview_-_PORT.pdf>. Acesso 08 ago. 2012

Luxemburgo são apontados como os países Europeus com mais de 100 mortes por milhão de habitantes entre 15-64 anos. As estimativas da África relacionadas à morte por drogas são limitadas por falta de informações: entre 23 e 74 mortes por milhão de habitantes entre 15-64 anos. O mesmo fato sobre a falta de informações de morte por drogas acontece na Ásia: entre 6 e 51 mortes por milhão. O ópio é considerado a principal droga causadora de mortes. A Oceania registra 119 mortes por milhão de habitantes entre 15-64 anos por ano.

Os principais tratados internacionais para o combate do narcotráfico

Embora os números apresentados pelos relatórios da UNODC sejam expressivos e atuais, a preocupação com os problemas relacionados às drogas é antiga. Segundo Arbex Jr. (2005), a temática sobre o tráfico de drogas começou a ser tratada em conferências internacionais no início do século 20, quando os países signatários assinaram tratados de mútua cooperação para frear essa prática de crime. Entretanto, o narcotráfico passou a ser visto como ameaça ao Estado, a partir do começo dos anos de 1980. Segundo Héctor Luis Saint-Pierre (2003), nesse período, as ditaduras entraram em colapso e, cederam espaço para os governos civis na América Latina. Paralelo a esse fato, iniciou-se o processo da globalização e o fim da guerra fria. Sem a “ameaça comunista”, outros temas receberam atenção a fim de justificar os orçamentos de defesa, os quais seriam desnecessários com a ausência da confrontação bipolar entre os Estados Unidos e a União Soviética: pobreza e migração, controle de produção de armamento nuclear, democracia, terrorismo internacional, proteção ao meio ambiente e, narcotráfico.

De acordo com Rodrigues (2002), a preocupação estadunidense com relação às drogas começou a ecoar em meados do século 19 nas altas esferas políticas. No início do século 20 o governo norte-americano começou a ter êxito no controle sobre as drogas em reuniões internacionais. A primeira delas foi realizada em Xangai em 1909, entretanto não foram elaboradas determinações impositivas aos países signatários nesse momento. Os países signatários eram aqueles que contavam com grandes indústrias farmacêuticas, e monopólios comerciais na Ásia, Inglaterra e Alemanha. Entretanto, o que diferenciava essas potências dos Estados Unidos, é que elas se interessavam pelo lucrativo mercado do uso hedonista do ópio e seus derivados.

Procópio Filho e Costa Vaz (1997) afirmam que a conferência de 1909 teve como proposta a fiscalização do tráfico de ópio. Esse assunto também foi tema da Sociedade das Nações em 3 ocasiões entre os anos 20 e 30, e foi tema das Organizações das Nações Unidas a partir de 1946. Entretanto, foi apenas em 1961 que a cooperação internacional para o combate da produção, trânsito, comércio e consumo de drogas unificou, através da “Convenção Única de Estupefacientes”, grande parte dos instrumentos internacionais para o controle e fiscalização.

Outra conferência que marcou a busca pelo controle das drogas aconteceu em dezembro de 1911 em Haia, na Holanda. O documento que obrigava os países signatários

a coibir em seus territórios o uso de opiáceos e cocaína que não atendessem recomendações médicas, foi assinado em janeiro de 1912. Necessário destacar que, ao defender medidas severas de controle dessas drogas no plano internacional, os Estados Unidos não estavam defendendo uma internacionalização de sua lei nacional, uma vez que eles próprios não contavam com lei semelhante ao tratado de Haia. O que aconteceu, é que os Estados Unidos usaram dessa tática recorrente em usar normas acordadas em nível internacional como instrumento para pressionar reformas legais em seu território (RODRIGUES, 2002).

Ao mesmo tempo em que o acordo de Haia era assinado, transitava no Congresso norte-americano uma proposta de lei que previa não apenas a fiscalização pelo estado, mas a proibição do livre consumo de opiáceos e cocaína. Com essa medida os Estados Unidos cumpriram o acordo internacional, o que ocorreu efetivamente no ano de 1914 com a promulgação da Harrison Act. Cinco anos mais tarde, em 1919, a supressão do álcool se tornou lei federal. "A 18ª Emenda à Constituição proibia a produção, transporte, importação e exportação de bebidas alcoólicas em todos os Estados da federação" (RODRIGUES, 2002: 2). Como resultado dessa lei, surgiu um vasto mercado ilegal de bebidas alcoólicas, o qual circulava especialmente em circuitos clandestinos relacionados a outras drogas proibidas como a cocaína.

Em razão do aumento do consumo de drogas ilícitas e do tráfico de drogas dos anos de 1970, foi formulada entre os anos de 1982 e 1986, uma estratégia para a Fiscalização do Uso Indevido de Drogas. Entretanto, o principal instrumento de cooperação multilateral para o combate ao tráfico de drogas ilícitas é resultado das conferências realizadas em 1987 e 1988 pela ONU na cidade de Viena: a convenção das Nações Unidas contra o tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas. Essa convenção uniu vários aspectos de combate às drogas, e também estabeleceu compromissos em termos de prevenção, fiscalização e controle, repressão, e outras formas de cooperação e assistência internacional. Essa é a principal referência para a cooperação nos planos regionais e sub-regionais, como para a elaboração de políticas nacionais antidrogas (PROCÓPIO FILHO e COSTA VAZ, 1997).

Entre outras medidas tomadas para o combate do tráfico de drogas, o Grupo do Rio⁶ anexou em sua agenda a questão do narcotráfico. Entretanto, somente a partir das cúpulas realizadas em Quito, no Equador em setembro de 1995 e, em Cochabamba na Bolívia em setembro de 1996, que os quatorze países signatários até então, definiram de forma mais clara uma posição frente ao narcotráfico. Na cúpula em Quito, os países

6 O Grupo do Rio foi criado em 18 de dezembro de 1986 por meio da declaração do Rio de Janeiro. É formado por países democráticos latino-americanos e caribenhos, e teve a participação inicial de oito países: Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela. O Grupo não possui secretariado permanente, mas uma secretaria Pro Tempore. Foi criado inicialmente para ser um mecanismo regional de diálogo em um contexto de instabilidade política. Passado esse período, o Grupo serviu como base de discussão sobre temas de interesse da região, bem como, de interlocutor junto aos países e blocos extra regionais. As reuniões são realizadas anualmente por meio de cúpulas e, as decisões são tomadas por consenso. Conta atualmente com 24 membros. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.5-america-do-sul-grupo-do-sul>> Acesso 30 set. 2012.

membros decidiram unificar suas respectivas legislações antidrogas. Nessa ocasião, o Grupo do Rio conclamou os países consumidores e, em especial, os Estados Unidos, a assumir de forma mais clara e determinada suas responsabilidades no combate ao narcotráfico. Na cúpula seguinte, realizada em Cochabamba, foram enunciados os princípios orientadores da ação do Grupo do Rio, e entre eles, a luta contra o tráfico de drogas e, delitos relacionados: lavagem de dinheiro, tráfico de armas e de precursores químicos (PROCÓPIO FILHO e COSTA VAZ, 1997).

Em 15 de fevereiro de 1990 foi realizada a Cúpula de Cartagena, na Colômbia que foi marcada pela divergência. Nessa Cúpula, os presidentes dos países andinos e o presidente George Bush se reuniram para tratar da cooperação no combate ao narcotráfico. Em face das propostas do governo americano, os países sul-americanos, especialmente Bolívia, Peru e Colômbia, manifestaram seu descontentamento da unilateralidade norte-americana, principalmente, pelas condições impostas para ajuda financeira, e pelas medidas essencialmente repressivas, com o envolvimento das Forças Armadas. Mesmo que os países sul-americanos considerassem desfavoráveis as medidas impostas pelos norte-americanos, a segunda conferência da Cúpula realizada em 26 e 27 de fevereiro de 1992 em San Antônio, no estado do Texas, reafirmou a cooperação internacional em ações repressivas. Nessa segunda conferência, foi sugerido pelos Estados Unidos que se criassem mecanismos regionais de coordenação. Os latino-americanos se mostraram favoráveis à ideia, mas temeram por ações intervencionistas que afetassem a soberania de seus países. Eles reafirmaram que a repressão ao tráfico é uma questão policial, sendo que as Forças Armadas poderiam fazer parte, se obedecessem ao ordenamento jurídico de cada país. Por fim, essas propostas não obtiveram êxito. Paralelamente, aumentaram as pressões sobre o governo norte-americano para que este viesse a atuar de forma mais intensa no plano doméstico, uma vez que, internamente havia aumentado o consumo de drogas e os crimes relacionados ao uso e ao tráfico de drogas (PROCÓPIO FILHO e COSTA VAZ, 1997).

Uma vez que não há possibilidade de atuar de forma isolada, e por ser o narcotráfico de natureza essencialmente transnacional, se tornou imperativa a cooperação, seja em bases multilaterais ou bilaterais. Diante disso, foi necessário elaborar uma estratégia comum de enfrentamento do narcotráfico, por meio de um processo que fizesse convergir às propostas norte-americanas e latino-americanas. Uma das tentativas para isso aconteceu na primeira cúpula das Américas, realizada em Miami, em dezembro de 1994. As decisões dessa cúpula formaram a base para a discussão e detalhamento no âmbito da Comissão Interamericana de Controle de Abuso de Drogas - CICAD⁷ entre 1995 e 1996, a qual foi denominada de "Estratégia Antidrogas no Hemisfério". Esse documento significou um esforço do hemisfério de definir uma pauta para a cooperação com o caráter de recomendação, e que viesse possibilitar aos países a adoção de medidas e atividades que fossem capazes de reforçar os esforços nacionais. Esse documento tratou da oferta de drogas naturais e sintéticas, bem como medidas de controle. Naquilo que se

7 A CICAD é um órgão Organização dos Estados Americanos - OEA.

referia à redução de demanda, deu-se ênfase à pesquisa e programas de prevenção, tratamento, reabilitação e reinserção social, educação preventiva e ação comunitária como formas de gerar uma consciência social contrária ao uso de drogas. No que se referia à redução da oferta de drogas, priorizou-se medidas que estivessem voltadas para a promoção de opções econômicas lícitas, que fossem viáveis e sustentáveis. A repressão no âmbito da CICAD ficou reservada apenas à produção e ao tráfico de drogas sintéticas, segundo o que se segue:

O documento também ressalta a importância da cooperação internacional no intercâmbio de informações, arrecadação de provas e evidências, visando o desmantelamento das organizações criminosas e de suas redes de apoio, o processamento e condenação de seus líderes. Também refere-se à necessidade de estabelecer mecanismos de controle interno e regional de precursores e substâncias químicas, segundo a Convenção de Viena de 1988 e o regulamento da própria CICAD, além do controle de armas e explosivos. O Brasil assinou o referido documento em janeiro de 1997 (PROCÓPIO FILHO e COSTA VAZ, 1997: 38).

A Terceira Cúpula das Américas, realizada no Québec, Canadá, em abril de 2001, seguiu uma linha semelhante no sentido de conter o tráfico de drogas. Bertazzo (2007) diz que, nessa ocasião foi definida uma nova agenda para as negociações multilaterais sobre segurança no continente. Os países membros se comprometeram em aplicar a estratégia antidrogas no continente, além de criar um mecanismo multilateral de esforços nacionais nesse sentido. O mecanismo de monitoramento criado foi inserido no âmbito da CICAD.

Outras tentativas foram feitas no sentido de frear o narcotráfico e o crime organizado em nível da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo Arbex Jr (2005), a ONU convocou a primeira convenção para tratar especificamente sobre drogas em 1961. As próximas convenções aconteceram nos anos de 1971 e 1988. Em razão da gravidade que o narcotráfico e o crime organizado assumiu, a ONU realizou duas conferências em um espaço inferior a 5 meses: em novembro de 1994 em Nápoles e em maio de 1995 no Cairo. Essas duas conferências tiveram a participação de 180 países. Em 9 de dezembro de 1998 foi aprovada a Resolução 53/111 pela Assembleia Geral da ONU, a qual estabeleceu um comitê com o objetivo de elaborar uma convenção internacional contra o crime organizado transnacional. Entre os dias 19 e 29 de janeiro de 1999 foi realizada a primeira reunião do comitê. No ano seguinte, em 15 de novembro de 2000, a Resolução 55/25 aprovou a Convenção contra o Crime Transnacional Organizado. Os países signatários tiveram prazo para pôr em prática essa Convenção a partir de 29 de setembro de 2003. Um mês depois, a ONU realizou a conferência para a assinatura do protocolo em Palermo (Sicília)⁸. Em 12 de dezembro de 2000 o Brasil assinou a convenção, e ratificou-a em 29 de janeiro de 2004. Esse documento estabeleceu o

⁸ Palermo foi escolhida como símbolo da luta do combate ao crime organizado. Foi nessa cidade, que em meados de 1980, ocorreu a “Operação Mãos Limpas”, contra a Máfia siciliana, e que custou a vida dos juizes Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, entre outros funcionários da magistratura italiana (ARBEX JR, 2005, p. 30).

seguinte:

Será considerado como parte do crime organizado qualquer grupo estruturado, agregando três ou mais pessoas, com existência estável por certo período de tempo e com o objetivo de praticar uma ou mais atividades criminosas ou ofensas sérias previstas por esta convenção, para obter, direta ou indiretamente, benefícios financeiros ou outros benefícios materiais (ARBEX JR, 2005: 30).

Em termos práticos, a convenção de Palermo requeria que os países signatários tipificassem e previssem punição para quatro tipos de crime: participação em grupos mafiosos, lavagem de dinheiro, corrupção e obstrução da justiça, além de estabelecer a necessidade de criar mecanismos de cooperação para procedimentos de extradição, assistência legal mútua, investigações em conjunto, medidas de proteção à testemunha e, prática de blindagem dos mercados financeiros contra os grupos mafiosos. Os países que possuíam tecnologia mais avançada assumiram o compromisso de fornecer assistência técnica aos países menos desenvolvidos com o objetivo de auxiliar no combate ao crime organizado⁹ (ARBEX Jr., 2005).

Política americana de combate às drogas: de Reagan à Obama

Pressionado pela sociedade americana em razão do rápido aumento do tráfico e consumo de drogas no país, o presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan implementou nos anos de 1980, medidas denominadas de “guerra às drogas”, cujos objetivos contemplavam a redução de oferta de drogas através da repressão ao tráfico no plano doméstico, e à produção, processamento e ao tráfico internacional. Para a efetivação desse programa, o governo intensificou a participação dos militares em programas de interdição e apreensão de drogas. Por meio da “Lei Contra o Abuso de Drogas” (The US Anti-Drug Abuse Act) que havia sido promulgada em 1986, foram definidas as estratégias que começaram a ser delineadas dois anos antes. A lei orientou-se mais para a redução da oferta de drogas destinada aos Estados Unidos, do que para a prevenção do abuso no próprio país, de tal forma que as forças militares estadunidenses e os órgãos de inteligências foram comprometidos em combater o narcotráfico em nível internacional (PROCÓPIO FILHO e COSTA, 1997).

Entre as medidas externas, houve, sob orientação do Departamento de Estado norte-americano, assistência militar e ajuda financeira aos países produtores, para que erradicassem o cultivo de drogas ilícitas. Adoções de medidas de coerção também foram intensificadas em países de trânsito. No plano diplomático, intensificaram-se as pressões

9 A academia Nacional de Polícia Federal do Brasil, define crime organizado da seguinte maneira: “1) planejamento empresarial; 2) antijuridicidade; 3) diversificação de área de atuação; 4) estabilidade dos seus integrantes; 5) cadeia de comando; 6) pluralidade de agentes; 7) compartimentação; 8) código de honra; 9) controle territorial; 10) fins lucrativos. O FBI (Federal Bureau of Investigations) define crime organizado como: “Qualquer grupo que tenha uma estrutura formalizada cujo objetivo seja a busca de lucros por meio de atividades ilegais e que pratica a violência e a corrupção de agentes públicos” (ARBEX JR., 2005, p. 31).

para que os países produtores ou de trânsito cooperassem com os Estados Unidos em sua estratégia frente às drogas. Tais pressões eram frequentemente acompanhadas de aplicação de sanções econômicas àqueles países que resistissem a adotar as medidas de repressão ao narcotráfico consideradas compatíveis aos esforços estadunidenses (PROCÓPIO FILHO e COSTA, 1997).

Embora a política de "guerra às drogas" do governo Reagan tivesse êxito no que diz respeito ao volume de apreensões de drogas e a quantidade de prisões de traficantes, tanto interna quanto externamente, os resultados de modo geral se mostraram abaixo do esperado para reverter o avanço do narcotráfico. O fracasso da política de Reagan no combate às drogas motivou o presidente George Bush a promulgar uma nova "Lei Anti-Abuso" ao final de 1988. Essa lei previa medidas mais agressivas na contenção do tráfico interno e externo, e instou maior cooperação dos Estados Unidos com outros governos e organismos da ONU e da OEA, com o intuito de reduzir a oferta de drogas; e introduziu penas mais severas para o tráfico e crimes associados, e para traficantes reincidentes (PROCÓPIO FILHO e COSTA, 1997).

Em setembro de 1989 foi criada a Estratégia para o Controle Nacional das Drogas, que estabelecia em suas prioridades internacionais, o desmantelamento dos cartéis de drogas, a redução da oferta de cocaína por meio do isolamento das principais áreas de cultivo da coca, ajuda econômica, militar e policial para os países andinos, repressão de produtos químicos destinados ao preparo da cocaína, e intensificação dos esforços para interceptar as drogas antes que elas entrassem em território norte-americano. Entretanto, essa iniciativa não alterou a repressão da oferta de drogas de forma significativa. Um dos pontos mais controversos da Estratégia dos Estados Unidos no plano internacional foi a militarização do combate às drogas, em especial, pelo requerimento de recursos e pelas repercussões junto aos países latino-americanos. Uma vez que os Estados Unidos reforçaram a ideia de que o narcotráfico representaria uma ameaça à sua segurança, a Estratégia associou o combate às drogas às outras ameaças que também afetavam os interesses de segurança no continente, assim como guerrilhas e terrorismo. Essa ideia foi marcada por expressões como narcoterrorismo e narcoguerrilha (PROCÓPIO FILHO e COSTA, 1997).

Em 1990 o presidente George Bush anunciou a Estratégia para os Países Andinos, que consistia em oferecer recursos para investimentos e apoio em políticas de reconversão de áreas de cultivo de coca. Essa estratégia seguia a lógica de que, uma vez que houvesse alternativas para o desenvolvimento econômico, esses países se sentiriam menos atraídos para o cultivo da coca e do comércio de drogas ilícitas, de tal forma que o impacto do narcotráfico em suas economias seria igualmente reduzido, assim como a oferta de drogas dentro dos Estados Unidos. Mesmo que houvesse a ajuda financeira dos Estados Unidos para o combate ao narcotráfico nos países andinos, certos temas trouxeram divergências entre os norte-americanos e sul-americanos: o engajamento das Forças Armadas e sua atuação em territórios andinos, estabelecimento de força multinacional para o combate do narcotráfico na região, erradicação de cultivos de coca, e enfoque repressivo

(PROCÓPIO FILHO e COSTA, 1997).

O Presidente William J. Clinton (Bill Clinton) em seu primeiro mandato (01/93 - 01/97) consolidou a política antidrogas do Governo Bush no sentido de centrar os esforços no plano doméstico e, ações de cooperação no plano internacional. Em sua estratégia internacional de combate às drogas, o Presidente Clinton anunciou medidas em fevereiro de 1994, cujos aspectos centrais foram: apoiar as instituições democráticas para a ação contra as drogas, apoiar programas de desenvolvimento sustentável para o fortalecimento das economias dos principais países produtores, cooperar com organismos internacionais e se envolver com instituições financeiras internacionais para o enfrentamento às drogas, e estimular a melhoria dos esforços de aplicação de leis e fortalecimento dos controles sobre os precursores químicos, fluxos financeiros e, procedimentos de extradição, com o objetivo de enfraquecer e dismantelar as organizações do narcotráfico, bem como, prender e sentenciar seus líderes (PROCÓPIO FILHO e COSTA, 1997).

Duarte Villa e Pilar Ostos (2005) afirmam que, durante o segundo mandato de Clinton (1997-2001), foi aprovado pelo Congresso Americano em 1999 um investimento de 7,5 bilhões de dólares, para o chamado “Plano Colômbia”. Esse plano foi inicialmente chamado de “Plano de Paz” pelo presidente colombiano Andrés Pastrana (1999-2002), o qual propôs em sua campanha presidencial, avançar nas negociações com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e combater as drogas. Entre os principais componentes da proposta aprovada pelo Congresso Americano, cita-se as seguintes: aproximação do Estado colombiano com as populações afetadas pela violência através de investimentos sociais e substituição do cultivo de coca por outras culturas; assistência técnica, militar e financeira dos EUA para o combate ao narcotráfico em toda a região dos Andes, principalmente na Colômbia.

O governo George W. Bush, motivado pela catástrofe de 11 de setembro de 2001 deixou de diferenciar ações de grupos guerrilheiros, paramilitares e narcotraficantes na região andina, de tal forma, que a guerra às drogas passou a também significar guerra ao terrorismo. A partir disso, os governos americano e colombiano começaram a pressionar os demais países andinos e o Brasil para que estes classificassem grupos como as Farc como terroristas. O presidente George W. Bush mudou a ênfase do "Plano Colômbia" para um programa mais abrangente, chamado inicialmente de "Iniciativa Regional Andina". Os fundos desse programa não seriam mais direcionados apenas para a Colômbia, mas para outros países andinos, além do Brasil e Panamá. Posteriormente o programa foi rebatizado de “Iniciativa Andina Antidrogas”. Esse programa teve a aprovação do Congresso americano para um orçamento de 700 milhões de dólares para o ano de 2003, e 731 milhões de dólares para 2004. A prioridade dos recursos estava centrada na erradicação e pulverização da droga em larga escala e, treinamento e compra de equipamentos militares, perfazendo um total de 63% de todo o orçamento. O restante seria repartido entre Peru, Bolívia e Equador. Em termos reais, a “Iniciativa” significou intensificar a pulverização dos cultivos de maconha, folha de coca e papoula, proibir os

carregamentos destinados aos Estados Unidos e Europa, extraditar os condenados por narcotráfico, e aumentar a vigilância nos postos fronteiriços. Com essas medidas, objetivou-se frear a movimentação de supostos terroristas de um país para o outro, o que poderia pôr a segurança nacional em risco (DUARTE VILLA e PILAR OSTOS, 2005).

Segundo Pereira (2009) em 2007 o presidente do México, Felipe Calderón e George W. Bush se reuniram na cidade mexicana de Mérida. Eles destacaram o crime transnacional, bem como a contenção desse tipo de crime como um dos principais problemas entre os dois países. Dessa reunião surgiu a proposta intitulada “Iniciativa Mérida”. O programa previa um orçamento de 1,5 bilhão de dólares para viabilizar ações de combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado no México e América Central, em razão do aumento da violência perpetrada pelos cartéis de drogas, pelas gangs e outros grupos criminosos. O Congresso americano aprovou essa proposta em junho de 2008. A partir desse momento, foram alocados quatrocentos milhões de dólares para a compra de helicópteros, expansão de infraestrutura de telecomunicações, monitoramento de regiões por satélite, profissionalização do policiamento, e suporte ao avanço de tecnologia para as agências de reforço da lei no país. O governo de Barack Obama demonstra uma continuidade da política de George W. Bush ao estender a “Iniciativa Mérida” para o hemisfério sul, apesar dos discursos de campanha sobre mudança no relacionamento com os países latino-americanos.

Após o discurso de sua campanha eleitoral em Miami, o então candidato à presidência dos Estados Unidos, Barack Obama lançou um documento intitulado “A New Partnership for the America” (Uma Nova Parceria para a América). Esse documento continha propostas de relações políticas com os países americanos dentro de uma estrutura de liderança estadunidense. O documento refletia a ideia geral de que o governo anterior (George W. Bush), havia dado ênfase às questões relacionadas ao Iraque em detrimento das relações no hemisfério. O texto enfatizou que Obama abriria um novo capítulo de cooperação e parceria com os países vizinhos, no sentido de promover a democracia, a segurança no hemisfério e, trabalhos de interesse mútuo como: promover o desenvolvimento econômico, lutar contra o aquecimento global, independência energética, e a luta contra o tráfico de drogas e o terrorismo. O programa de governo de Obama estava pautado em uma política de diplomacia agressiva com o foco no avanço de liberdade descrito por Franklin Roosevelt: liberdade política, liberdade de vontade e liberdade do medo. A ênfase maior recaiu no item sobre liberdade do medo. O documento demonstrou preocupação em relação ao trato da criminalidade transnacional no continente. Os elementos críticos para a estabilidade da região em longo prazo são: violência, drogas, a atividade de gangs, e o crime organizado. Segundo o documento, tais atividades provocam o chamado Spillover Effects - um transbordamento de efeitos de tais atividades nos Estados Unidos, interferindo na segurança da população, bem como na saúde da sociedade. Com o objetivo de lidar com tais ameaças, entre outros pontos, o documento previa a necessidade de criar um sistema de diálogo sobre crime e segurança com os países da América Central para combater o tráfico. O FBI, bem como outras

agências de reforço à lei estadunidense daria suporte a estes esforços. Outras propostas mais agressivas foram consideradas, no sentido de controlar grupos específicos de tráfico de drogas, em especial, os cartéis mexicanos. O combate ao tráfico de drogas na Colômbia seguiria uma linha conservadora de enfrentamento, nas mesmas diretrizes de Clinton e Bush. Em relação às Farc, o documento afirma que o governo Obama daria apoio ao direito do governo colombiano de atacar terroristas que procuram “paraísos seguros” através das fronteiras, bem como, defender a si mesmo das Farc (PEREIRA, 2009).

Na sequência de sua política sobre drogas, Barack Obama lançou em 2012 um novo documento que pauta a política estadunidense sobre drogas, a “Estratégia Nacional de Controle de Drogas”. A estratégia prevê o tratamento ao usuário de drogas, bem como a prevenção ao uso de drogas, com uma redução de 15% entre 2010 e 2015 nas taxas de consumo. Esse documento continua na mesma linha de atuação antidrogas dos governos anteriores, ao prever: novas estratégias para a proteção das fronteiras americanas contra a entrada de drogas ilícitas; parcerias internacionais com o objetivo de reduzir a produção e tráfico de drogas; fortalecimento do Estado de direito, das instituições democráticas, da segurança dos cidadãos e respeito pelos direitos humanos em todo o mundo¹⁰.

Leis para o controle de drogas ilícitas no Brasil

Segundo Procópio Filho e Costa Vaz (2007), o narcotráfico prosperou no Brasil em razão da agilidade dos contraventores em face das condições econômicas e sociais favoráveis no país e, da inexistência de uma política antidrogas consistente. Aliado a esses fatores, os autores destacam que as limitações de cooperação internacional nessa área e, os equívocos originados pelos programas do governo norte-americano de combate às drogas, com gestos pouco ou nada sensíveis com relação às realidades sociais da América Latina, em nada cooperaram na luta contra as drogas. Apesar desses fatores e, baseado em acordos internacionais, o Brasil tem regulamentado as leis sobre o cultivo, refino, tráfico e consumo de drogas ilícitas. De acordo com a especialista em Direito Penal e Sociologia Criminal, Roberta Duboc Pedrinha¹¹, a tendência de controle às drogas vem desde os tempos em que o Brasil era colônia de Portugal. As Ordenações Filipinas, de 1603, já previam penas de confisco de bens e o banimento para a África para os que portassem, usassem ou vendessem substâncias tóxicas.

Segundo Pedrinha, o país continuou na linha de coibir as drogas com a adesão à Conferência Internacional do Ópio, de 1912. Aos poucos a visão desenvolvida pelos tratados internacionais de que as drogas eram problema, tanto de saúde, como de segurança pública foi sendo traduzida para a legislação brasileira, de tal forma que, em

10 National Drug Control Strategy 2012. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/2012_ndcs.pdf> Acesso 30 set. 2012

11 História do combate às drogas no Brasil. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/dependencia-quimica/iniciativas-do-governo-no-combate-as-drogas/historia-do-combate-as-drogas-no-brasil.aspx>>. Acesso 17 ago. 2012.

1940, o Código Penal Nacional confirmou a opção de não criminalizar o consumo. Pedrinha afirma que foi estabelecida a “concepção sanitária de controle das drogas”. Segundo essa concepção, a dependência de drogas foi considerada doença e, diferentemente do traficante, os usuários não eram criminalizados, mas, submetidos a rigoroso tratamento por meio de internação compulsória. Esse modelo foi modificado em razão do golpe militar de 1964 e a Lei de Segurança Nacional em que os traficantes foram equiparados aos inimigos políticos do regime. O resultado foi a origem da facção criminosa Comando Vermelho¹².

Apesar de o Brasil ter adotado medidas de controle social por meio do “Código Sanitário da República”, editado em 1890, o qual, entre outras medidas, previa a remodelagem das cidades ao estilo europeu e, a imunização compulsória da população, tais medidas não previam o controle de drogas como uma questão central na pauta sanitária, tanto que até a década de 1910 do século 20 não havia qualquer controle do estado sobre a venda e o uso de substâncias psicoativas. Por outro lado, jornais conservadores e grupos moralistas como a Loja Cruzeiro do Sul, condenavam publicamente o uso de drogas. A situação começou a mudar no início da década de 20, quando o país se tornou signatário da convenção de Haia, e a partir desse momento, começou a fortalecer o controle do ópio e da cocaína (RODRIGUES, 2002).

Esse controle resultou na primeira lei restritiva da utilização de ópio, morfina, heroína e cocaína no Brasil. Ao seguir o modelo de Haia, a lei brasileira previa punição para qualquer tipo de utilização dessas substâncias sem prescrição médica. O Brasil marcou presença em todas as demais conferências internacionais sobre o controle de drogas, assinou acordos e, reformou seu ordenamento interno por meio de ratificação dos compromissos internacionais. Ao se alinhar com as determinações internacionais, o Brasil se articulava com uma postura proibicionista defendida pelos Estados Unidos. Essa postura se pautava em proibição total à livre produção, circulação e consumo de drogas, e pela repressão aos grupos associados ao tráfico de drogas (RODRIGUES, 2002).

Um exemplo efetivo após a assinatura do acordo de Haia se deu por meio por meio do Decreto-Lei nº 891/1938, editado pelo Presidente da República, Getúlio Vargas. Essa lei sofisticava as determinações antidrogas vigentes desde 1921 no Brasil ao basear-se em documentos assinados em Genebra nos anos de 1931 e 1936. Em 1967 ocorreu a reforma da lei sobre tóxicos. Essa reforma aconteceu na "esteira do ordenamento jurídico

12 Rodrigues (2002) afirma que o Brasil nunca teve cartéis do narcotráfico semelhante aos cartéis colombianos, mas o crime se organizou em razão da Lei de Segurança Nacional nº 314/1968, a qual equiparou assaltantes, sequestradores comuns, guerrilheiros urbanos e criminosos políticos (pessoas que se levantavam contra a ditadura militar). O resultado foi que, ao ser isolados em uma mesma ala da penitenciária de segurança máxima de Ilha Grande, os presos políticos e assaltantes comuns compartilhavam saberes. Nesse contexto, após os guerrilheiros serem libertos em razão de uma anistia do governo Geisel, que uma parte dos presos comuns de Ilha Grande se organizaram para se proteger das demais facções, que surge a Falange Vermelha, logo substituída por Comando Vermelho. A princípio, o Comando Vermelho realizou assaltos à banco, mas logo passou a outro negócio, mais rentável e, então, em franca expansão: o tráfico de drogas" (Rodrigues, 2002, p. 3). Nesse período, a crescente demanda de cocaína nos Estados Unidos potencializou o tráfico de drogas. O Brasil despontou como rota para o escoamento da cocaína vinda dos países andinos, e o Comando Vermelho surgiu no mesmo período como uma organização inserida na dinâmica internacional do tráfico de drogas.

brasileiro da “Convenção Única sobre Entorpecentes”, o mais completo documento proibicionista de abrangência internacional assinado na sede da ONU em 1961” (RODRIGUES, 2002: 3). Outra reforma a respeito do entendimento sobre as questões relativas às drogas aconteceu por meio da Lei nº 6.386/1976, a qual compilou e ampliou as determinações anteriores. De acordo com Pedrinha, essa Lei foi baseada no Acordo Sul-Americano sobre Estupefacientes e Psicotrópicos de 1973. Essa Lei separou as figuras penais do traficante e do usuário, além de fixar a necessidade de laudo toxicológico para comprovar o uso. Um novo avanço da lei sobre drogas aconteceu com a Constituição de 1988, a qual determinou que o tráfico de drogas é crime inafiançável e sem anistia. Na sequência, a Lei de Crimes Hediondo 8.072/90, proibiu o indulto e a liberdade provisória, além de dobrar os prazos processuais com o intuito de aumentar a duração da prisão provisória do traficante¹³. Baseado na convenção de Viena de 1988, a Presidência da República promulgou a “Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas” através do Decreto nº 154 de 26 de junho de 1991.

No ano de 2006 foi sancionada a Lei 11.343/06, a qual eliminou a pena de prisão para quem planta ou porta drogas para o próprio consumo. Essa lei também passou a diferenciar o traficante eventual que trafica para sustentar o vício, do traficante profissional. O traficante eventual passou a ter uma considerável redução de pena. De acordo com o Artigo 1º, a Lei institui o Sistema Nacional de Política Pública sobre Drogas (Sisnad), o qual passou a prescrever medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas. O Sisnad passou a definir os crimes e estabelecer normas para a repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas¹⁴.

Com a criação da força nacional de segurança e as operações nas favelas do Rio de Janeiro no início do ano de 2007, seguida da implantação das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs), o Estado passou a reprimir o tráfico e o consumo de drogas em regiões anteriormente entregues ao tráfico. O objetivo dessa política de enfrentamento às drogas foi não apenas responder às críticas internacionais, mas preparar a cidade para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016¹⁵.

O País segue nas atualizações do ordenamento jurídico sobre drogas ilícitas. Segundo o jornal online, “Folha de São Paulo”, a comissão de Juristas que discute a reforma do código penal no Senado, aprovou no dia 28 de maio, de 2012, incluir na lista de sugestões a serem enviadas ao Congresso Nacional, a descriminalização do plantio, compra e, porte de qualquer droga para o próprio consumo. Atualmente, o consumo de drogas não é crime, entretanto, é raro que alguém que faça o uso, não incorra em outras

13 História do combate às drogas no Brasil. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/dependencia-quimica/iniciativas-do-governo-no-combate-as-drogas/historia-do-combate-as-drogas-no-brasil.aspx>>. Acesso em 17 ago. 2012.

14 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em 18 ago. 2012.

15 História do combate às drogas no Brasil. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/dependencia-quimica/iniciativas-do-governo-no-combate-as-drogas/historia-do-combate-as-drogas-no-brasil.aspx>>. Acesso 17 ago. 2012.

condutas criminalizadas: cultivar, comprar, portar ou manter a droga em depósito. Juliana Belloque, a autora da proposta e defensora pública, afirmou que se baseou na tendência mundial de descriminalização do uso, bem como, de diminuir o número de prisões equivocadas de usuários por crimes de tráfico. Segundo ela, baseada em uma reportagem da “Folha de São Paulo”, houve um crescimento desproporcional do aprisionamento de acusados de tráfico desde 2006, ano em que entrou em vigor a atual lei de drogas. Enquanto que as taxas de presos por outros crimes tiveram um crescimento entre 30% e 35%, o número de pessoas punidas por tráfico aumentou 110%. Segundo especialistas, essa alta se explica pela confusão que se tem feito entre usuário e traficante. “A comissão aprovou uma exceção em que o uso de drogas será crime: quando ele ocorrer na presença de crianças ou adolescentes ou nas proximidades de escolas e outros locais com concentração de crianças e adolescentes”. A punição nesse caso seria feita da seguinte maneira: advertência sobre os efeitos das drogas, prestação de serviços à comunidade e o comparecimento obrigatório a programa ou curso educativo. Segundo os juristas, o usuário seria diferenciado do traficante pela quantidade máxima de drogas: o equivalente à 5 dias de uso¹⁶.

Características e razões para o incremento do narcotráfico no Brasil

O narcotráfico é estruturado de tal forma a responder, tanto a estímulos de mercado em sua dimensão global, quanto a fatores de ordem doméstica, as quais definem a forma de inserção de um país no contexto do narcotráfico internacional, bem como as condições específicas de seu funcionamento. As estruturas do narcotráfico não são homogêneas em razão da repressão e controle empreendidos pelos governos. Por esse motivo, essa modalidade de crime tem como característica a flexibilidade, ao buscar rearticulações necessárias com o objetivo de atender às necessidades de mercado e manter sua operacionalidade nas diferentes etapas, seja na produção, processamento, trânsito, comercialização e lavagem de dinheiro. Essa capacidade de rearticulação do tráfico dificulta a concepção e a implementação de estratégias de repressão (PROCÓPIO FILHO e COSTA VAZ, 1997).

A “lei de mercado da oferta e procura” figura como um dos principais impulsionadores do narcotráfico, entretanto, segundo Santana (1999), o tráfico internacional de drogas é incrementado pelos demais fatores: os novos avanços tecnológicos desenvolvidos pela hegemonia do sistema capitalista, os quais permitem projetar novas drogas, massificando o consumo; a globalização que atinge segmentos como a economia, linguagem e os costumes; a recomposição sem fronteiras do sistema capitalista em que a informática se destaca, uma vez que ela não está presa às fronteiras tradicionais; mudanças no padrão social que alteraram o padrão de consumo das pessoas; a dependência latino-americana dos Estados Unidos no que diz respeito à economia e aos

¹⁶ Comissão sugere descriminalizar uso e plantio de drogas. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack/publicacoes/material-informativo/serie-por-dentro-do-assunto/legislacao-e-politicas-publicas-sobre-drogas-no-brasil>> Acesso 13 ago. 2012.

insumos manufaturados nesse país, como: aviões, equipamentos de navegação, armamento e precursores químicos necessários para a produção, por exemplo, da pasta de coca e da cocaína; a vontade humana¹⁷; a conversão de países consumidores em países produtores, e a conversão de países denominados de trânsito de drogas em países consumidores. Em fevereiro de 1998, em seu relatório anual correspondente a 1997, a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) demonstrou que a globalização do narcotráfico não permitia mais distinguir quais eram os países produtores, exportadores ou consumidores de droga.

Seguindo essa tendência internacional sobre o tráfico de drogas, o Brasil se destaca, não mais como uma rota privilegiada para o tráfico de drogas, mas como produtor, consumidor e exportador de drogas, além de oferecer novas alternativas de drogas para o mercado interno e externo. Procópio Filho e Costa Vaz (1997) apresentam três razões para maior preocupação com o narcotráfico no Brasil: 1- O tema assumiu relevância política e econômica no cenário regional e internacional. Sendo que as drogas afetam todos os países e se projeta no território brasileiro, o Brasil teve que se posicionar, uma vez que, importantes parceiros, como Estados Unidos e União Europeia desenvolveram políticas de enfretamento; 2- O narcotráfico ganhou força em razão dos problemas que acometem a sociedade brasileira: enfraquecimento do estado, aumento do desemprego, subemprego e diversificação da economia informal, a marginalização de segmentos sociais no processo de desenvolvimento, a deterioração econômica e social da população, e o intenso crescimento dos centros urbanos são fatores que se atrelam às drogas e à criminalidade; 3- Incorporação das camadas populares no mundo das drogas, as quais anteriormente eram reservadas em especial às pessoas de classes média e alta. O autor aponta ainda o traslado do narcotráfico para cidades de porte médio no interior dos Estados do sudeste e centro-sul do país como um fator que incrementou o narcotráfico.

Procópio Filho e Costa Vaz (1997) listam fatores associados que colocam o Brasil em posição privilegiada no cenário do narcotráfico: ser vizinho dos principais centros produtores, ter infraestrutura de transporte e comunicações e, ter vínculos com países produtores e consumidores criados pelas atividades de trânsito da droga, permitem que os narcotraficantes brasileiros se adaptem por meio de contínuo aprendizado, permitindo-lhes definir formas de atuação, que por sua vez, gera capacidade de se adaptar às mudanças que o mercado ou a repressão introduzem. O vínculo entre narcotraficantes brasileiros com internacionais promove uma integração operativa, e por tanto, faz com que inexista forte competição ou rivalidade com cartéis internacionais. Aliado a esses fatores, os autores destacam a crescente globalização por meio de áreas economicamente integradas da produção e dos mercados, a liberalização do fluxo de bens, de serviços e fatores de produção como fatores que incrementam o narcotráfico no Brasil. Os autores afirmam que:

¹⁷ Segundo Santana apud Thomas Szasz (1999: 106), a guerra contra as drogas é o conflito mais amplo e extenso de todo o século 20. Durou mais que as duas guerras mundiais juntas. Segundo ele, por se tratar de uma guerra contra o desejo humano, não poderá ser vencida no mesmo sentido do termo.

Tais fenômenos, quer pela proliferação de canais por onde tanto o tráfico como as operações de lavagem de dinheiro podem ocorrer, quer pela porosidade das fronteiras que deles decorrem, geram um ambiente propício para a intensificação de atividades econômicas e para os negócios internacionais, inclusive ilícitos, ao mesmo tempo em que dificultam as ações que visam o seu enfrentamento como, por exemplo, aquelas voltadas para o controle aduaneiro e policial. Este fato torna-se particularmente mais grave em países como o Brasil, onde, em virtude da extensão e dificuldade de acesso às áreas de fronteira, a própria presença do Estado é limitada (PROCÓPIO FILHO e COSTA VAZ, 1997: 25-26).

Considerações Finais

Segundo os dados dos relatórios da UNODC, o consumo de determinadas drogas dobrou ou triplicou em um período de 10 anos, apesar das apreensões terem aumentado, ou o cultivo ter diminuído. Dessa forma, é possível concluir que o número de apreensões ou a diminuição do plantio de determinadas drogas não reflete necessariamente em menor consumo global, à exemplo da cocaína. Os dados levantam questões que devem ser consideradas para elaboração de políticas públicas que visem diminuir o consumo de drogas, bem como o impacto destas em uma determinada sociedade: as políticas de repressão às drogas são verdadeiramente efetivas no sentido de diminuir o consumo global de substâncias ilícitas em um determinado país? As políticas públicas de prevenção têm sido efetivas no sentido de cumprir com a proposta de diminuir o consumo global de determinada droga em um determinado país ou região?

Os Estados Unidos passaram a compreender o problema do narcotráfico como uma questão de “ameaça à segurança de Estado”. De fato, o narcotráfico ameaça em certo sentido a soberania dos países, da mesma forma que as políticas repressivas estadunidenses têm ameaçado a soberania dos outros países, especialmente dos países produtores, ao impor medidas restritivas ou fazer uso do exército em seus países no combate às drogas. Segundo dados da UNODC, os Estados Unidos figuram entre os maiores consumidores de drogas ilícitas do mundo, de tal forma que os países produtores, em última análise, não devem ser culpados de forma isolada sobre o que os americanos ou outras nações consomem.

Desde o governo Reagan até Obama, a política estadunidense de enfrentamento às drogas segue diretrizes semelhantes, cujas principais estratégias estão voltadas para políticas repressivas. O governo Reagan implantou a política intitulada “guerra às drogas”, cujo objetivo era reduzir a oferta de drogas por meio da repressão do tráfico no plano doméstico e no plano internacional, bem como a redução da produção e processamento de drogas nos países produtores. As evidências demonstram que essa política de enfrentamento fracassou, apesar da prisão de traficantes, tanto nacionais, como internacionais. A política se demonstrou ineficaz, pois considerou em grande parte, o aspecto legal das drogas, em detrimento dos aspectos socioculturais dos países

produtores, e dos próprios problemas internos.

George Bush seguiu a mesma linha de atuação de seu antecessor, entretanto, adotou medidas mais severas para contenção do tráfico interno e internacional, ao introduzir penas mais severas para o tráfico e crimes relacionados, bem como para traficantes reincidentes. Nota-se que as poucas mudanças de Bush em relação à Reagan estão na severidade da pena e intensificação da repressão nos países produtores. Mesmo, por meio de tal ação, os cartéis de drogas sendo desmantelados, a oferta de drogas não foi reprimida. O presidente Clinton evoluiu em vários aspectos no combate às drogas em relação aos seus antecessores, entretanto, as principais medidas de sua política tinham por objetivo desmantelar as organizações criminosas relacionadas com o tráfico de drogas, a exemplo do “Plano Colômbia”. George W. Bush intensificou mais o combate às drogas, especialmente após 11 de setembro de 2001, ao atribuir ao narcotráfico o status de terrorismo. Por fim, mesmo desejando modificar o tom da conversa com os países vizinhos, segundo proposta de campanha, Barack Obama segue na linha dos seus antecessores, embora que o programa lançado em 2012, e intitulado “Estratégia Nacional de Controle de Droga”, preveja tratamento para o dependente químico, bem como a prevenção.

O exemplo da experiência americana demonstra que o Estado não deve atacar uma única frente quando o assunto são as drogas. Os Estados Unidos estavam muito mais preocupados em “limpar a casa do vizinho”, quando sua própria casa necessitava de ajustes. Muito mais que uma guerra contra as drogas ou contra o narcoterrorismo, as políticas de enfrentamento implementadas pelos países devem considerar o conjunto de questões envolvidas, em que, os países produtores não são os únicos responsáveis. Em um período mais recente da história do Brasil, abandonou-se o viés médico, para tratar o problema das drogas apenas pela abordagem legal. Essa forma de tratamento desconsiderou outros aspectos da pessoa que usava algum tipo de substância ilícita, ou que já fosse dependente químico: desconsiderou o aspecto social (Aonde vive o usuário de drogas? Esse usuário vive em residência fixa ou nas ruas? Ele é beneficiado com saneamento básico? Existem pontos de tráfico de drogas nas imediações de sua casa? Essa pessoa possui emprego?); desconsiderou o aspecto psicológico do indivíduo (Essa pessoa foi vítima de violência na infância ou na adolescência? Era filho de pais usuários? Teve acesso à educação formal?). Os especialistas concordam que são vários fatores que estimulam o indivíduo a consumir, ou mesmo traficar drogas. Ao se tratar do assunto apenas pela abordagem legal, se retira da pessoa a oportunidade de “mudança de vida”, da qual o Estado tem uma parcela de responsabilidade.

O Brasil tem respondido à tendência internacional ao criar políticas de enfrentamento às drogas. Entretanto, não cabe criar medidas higienistas pontuais com o intuito de “remover o lixo” por conta de atividades como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. O enfrentamento as drogas deve ser dar nas seguintes vertentes e de forma permanente: prevenção, tratamento e repressão. Estas medidas por sua vez, não devem ser adotadas sozinhas. Para que haja sucesso no enfrentamento às drogas, e em

especial, na prevenção ao consumo de drogas, é necessário que se possibilite ao indivíduo as condições básicas de vida: moradia, emprego, saúde, educação, lazer e segurança.

Referências bibliográficas:

ARBEX Jr., José. **Narcotráfico: um jogo de poder nas américas**. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2005. 95p.

BERTAZZO, Juliana. **A nova agenda internacional de segurança põe a democracia brasileira em risco?**. Rev. bras. polít. int. [online]. 2007, vol.50, n.2, pp. 25-41. ISSN 0034-7329. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a03v50n2.pdf>>. Acesso 03 jul. 2012.

Comissão sugere descriminalizar uso e plantio de drogas. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack/publicacoes/material-informativo/serie-por-dentro-do-assunto/legislacao-e-politicas-publicas-sobre-drogas-no-brasil>>. Acesso 17 ago. 2012.

Fé na prevenção: prevenção do uso de drogas em instituições religiosas e movimentos afins. Organizadoras: Paulina do Carmo Arruda V. Duarte, Maria Lucia O. de Souza Formigioni. 2 ed. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas sobre drogas, 2011. 302 p.

Grupo do Rio. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.5-america-do-sul-grupo-do-sul>> Acesso em 30 set. 2012.

História do combate às drogas no Brasil. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/dependencia-quimica/iniciativas-do-governo-no-combate-as-drogas/historia-do-combate-as-drogas-no-brasil.aspx>>. Acesso em 17 ago. 2012.

Lei 11.343 de 23 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>. Acesso em 18 ago. 2012.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. **De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina**. Luis Fernando Ayerbe (org.)- São Paulo: Unesp, 2009. 260 p.

PROCOPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. **O Brasil no contexto do narcotráfico internacional**. Rev. bras. polít. int. [online]. 1997, vol.40, n.1, pp. 75-122. ISSN 0034-7329. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v40n1/v40n1a04.pdf>>. Acesso 05 ago. 2012.

Relatório Regional UNODC-2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/southerncone//Topics_drugs/WDR/2011/Regional_overview_-_PORT.pdf>. Acesso 08 ago. 2012.

Sumário Executivo UNODC-2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/southerncone//Topics_drugs/WDR/2011/Executive_Summary_-_Portugues.pdf>. Acesso 08 ago. 2012.

RODRIGUES, Thiago M. S. **A infundável guerra americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente**. São Paulo Perspec. [online]. 2002, vol.16, n.2, pp. 102-111.

ISSN 0102-8839. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000200012>.

Acesso 12 ago. 2012.

SAINT-PIERRE, Hector. **Novas Ameaças: Dimensões e perspectivas. Desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina.** Org. Suzeley Kalil Mathias e Samuel Alves Soares. São Paulo: Sicurezza, 2003, 283p.

SANTANA, Adalberto. **A globalização do narcotráfico.** Rev. bras. polít. int. [online].

1999, vol.42, n.2, pp. 99-116. ISSN 0034-7329. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291999000200006&script=sci_arttext>.

Acesso 10 ago. 2012.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria Del Pilar. **As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança,** 2005.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a05v48n2.pdf>>. Acesso 10 jul. 2012