

Combate ao narcotráfico na fronteira Brasil-Bolívia: a política externa do governo Lula da Silva (2003-2010)

Combating drug trafficking: the foreign policy of the Lula da Silva government (2003-2010)

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 2, jul./dez. 2023, p. 163-194

DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75337

ISSN 2358-3932

INGRID DANIELY VALE DOS SANTOS
HÉVILLA DAYANARA DO NASCIMENTO GUSMÃO
MURILO MESQUITA
NAYANNA SABIÁ DE MOURA

INTRODUÇÃO

Como a política externa do governo Lula (2003-2010) afeta o combate ao tráfico de drogas na fronteira com a Bolívia? Essa pergunta-problema

Ingrid Daniely Vale dos Santos é mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (RN) e é Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Potiguar (UnP). Está integrada ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Contribuiu no artigo com a definição da conjuntura temática, pesquisa e análise dos dados, redação e revisão do trabalho. orcid.org/0009-0008-8024-3067. E-mail: ingridvalesh1@gmail.com

Hévilla Dayanara do Nascimento Gusmão é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Potiguar (UnP) e possui MBA em Marketing Internacional pela Anhanguera Educacional. Contribuiu no artigo com a definição da conjuntura temática, pesquisa e análise dos dados, redação e revisão do trabalho. orcid.org/0009-0003-9039-3396. E-mail: hevilla.gusmao@hotmail.com.

Murilo Mesquita é Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (PE); Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (PB); Bacharel em Relações Internacionais pela UEPB; Graduado em História pela Universidade Federal da Paraíba (PB) e Graduando em Direito pela UFPB. É Professor Colaborador no MettRica: Laboratório de Métodos e Técnicas de Ensino em Relações Internacionais; e na Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos em Segurança (PCECS). É Professor nos cursos de Relações Internacionais da Universidade Estadual do Pará (UEPA) e da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Contribuiu no artigo com a definição da conjuntura temática, delimitação do aporte teórico-metodológico, com análise dos dados, bem como com a redação e revisão do trabalho. orcid.org/0000-0002-7313-2974. E-mail: murilo_mesquita@hotmail.com.

Nayanna Sabiá de Moura é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). É professora do curso de Relações Internacionais no Centro Universitário Estácio do Recife e contribuiu no artigo com os aspectos teóricos e metodológicos, com análise dos dados, bem como com as correções e revisões do trabalho. orcid.org/0000-0001-9584-3681. E-mail: nayannasabiá@hotmail.com.

guia a pesquisa, contextualizada por um período de crise do modelo de segurança hemisférica e marcada pelo fim da Guerra Fria e pela emergência das *novas ameaças*, que não são vinculadas à exclusividade estatal. Dentro dessa conjuntura, o narcotráfico é apontado como um dos principais problemas sociais e securitários de uma nova ordem internacional que não é mais regida pela bipolaridade e pela identificação de uma ameaça estatal comum.

É diante desse cenário que o caso Brasil-Bolívia adquire paulatinamente contornos graves. A justificativa para a viabilidade dessa pesquisa, com ênfase no narcotráfico sul-americano, decorre do fato de a Bolívia ser o terceiro maior produtor de cocaína do mundo (UNODC 2023) e utilizar parte do território brasileiro como rota para o envio de drogas ao continente europeu, principal mercado consumidor da cocaína boliviana. Assim, o estudo parte do seguinte argumento: o combate e a repressão ao narcotráfico se intensificam à medida que o tráfico é visto como um problema de segurança na fronteira. Para testá-lo, o trabalho tem como objetivo geral analisar as estratégias brasileiras de política externa para o combate ao narcotráfico na fronteira Brasil-Bolívia durante o governo Lula da Silva (2003-2010).

Para tanto, os objetivos específicos consistem em: 1) contextualizar a construção do narcotráfico como uma ameaça à segurança regional e internacional; 2) identificar as políticas públicas brasileiras de combate ao narcotráfico existentes nos anos 2003-2010 e 3) verificar a efetividade das políticas públicas adotadas no período analisado. Com esses objetivos, o desenho da pesquisa é estruturado conforme a lógica metodológica de um estudo de caso descritivo, cujos resultados são as políticas públicas adotadas para o enfrentamento do narcotráfico, de modo a avaliar as causas e o processo de securitização das fronteiras.

Logo, o aspecto descritivo decorre da pesquisa bibliográfica a respeito do narcotráfico no contexto da América do Sul, com ênfase na fronteira Brasil-Bolívia. Foram utilizados os descritores “fronteira Brasil-Bolívia”; “narcotráfico na América do Sul”; “narcotráfico Brasil- Bolívia” e “narcotráfico e governo Lula”, com base em livros, artigos, dissertações e teses, encontrados nos portais e bases de dados científicas, tais como as bases Scielo, Ebsco, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Google Acadêmico. De modo complementar, foram mobilizadas as técnicas de Análise Automatizada de Conteúdo (ACA), por meio do *software* estatístico Iramuteq, para investigar os eixos temáticos da política externa do governo de Lula da Silva.

Para atingir os objetivos, este estudo foi dividido em cinco seções, além da presente introdução. A primeira aborda os aspectos geográficos da

fronteira Brasil-Bolívia e Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS). A segunda explana sobre o narcotráfico na fronteira e o início da institucionalização da pauta. Em seguida, a terceira seção apresenta a política de alinhamento regional do governo Lula da Silva. A quarta seção observa a construção da política externa como política pública e aponta os resultados da pesquisa. Por fim, a última seção retoma os principais argumentos e apresenta as considerações finais sobre a condução da política externa de Lula no tocante ao combate ao narcotráfico na fronteira com a Bolívia.

Nesse momento, reitera-se que o quantitativo de apreensões de drogas realizadas pela Polícia Federal (PF), nos anos 2003-2010, é uma *proxy* que não se configura como uma variável causal para medição de sucesso ou falha de políticas públicas de combate e contenção ao narcotráfico em regiões de fronteira. Nesses termos, a pesquisa é ciente que não busca inovar a discussão, mas promover o debate sobre o tema, que é ainda incipiente, especialmente ao ligar política externa com a produção de legislação pertinente ao combate ao narcotráfico.

COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA E O NARCOTRÁFICO COMO VARIÁVEL DE ANÁLISE

Este trabalho parte da compreensão de que a dinâmica de Defesa e de Segurança na América do Sul envolve uma complexidade social marcada, por um lado, pela inexistência de guerras formais, e, por outro lado, pelo excessivo cenário de violência social (Nasser and Moraes 2014). É nesse contexto que o narcotráfico é construído como um problema de segurança que afeta os países da região e que forma uma rede de produção, de venda e de consumo de substâncias ilícitas.

Conforme o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (em inglês, *United Nations Office on Drugs and Crime* [UNODC]), na América do Sul, encontram-se os maiores produtores de cocaína do mundo: Bolívia, Colômbia e Peru (UNODC 2023), os quais se beneficiam da proximidade com os maiores mercados consumidores da droga, os Estados Unidos e o Brasil (Castro 2019).

O Brasil, originalmente caracterizado como um país de trânsito de substâncias ilícitas (Miraglia 2016), atualmente é reconhecido tanto como um mercado consumidor quanto produtor de drogas ilícitas e assume um papel de relevância na facilitação de operações de lavagem de dinheiro (Procópio Filho and Vaz 1997; Farrer 2003; Glenny 2008 *apud* Rodrigues 2012; Miraglia 2016). Nesse contexto, o fluxo de cocaína através e, cada vez mais, dentro do território brasileiro emerge como um elemento deter-

minante, que influencia os padrões de consumo, o comércio e o mercado clandestino no país (Miraglia 2016).

No contexto apresentado, a relação bilateral Brasil-Bolívia assume relevância por ser a maior fronteira entre dois países da América do Sul. Como ilustrado na Figura 1, na extremidade sul da linha divisória, há uma fronteira tríplice que inclui também o Paraguai; na extremidade norte, essa configuração se repete com o Peru. No total, a fronteira abrange uma extensão de 3.423,2 km, dos quais 2.609,3 km correspondem a rios e canais, 63 km a lagoas e 750,9 km a linhas convencionais. Ambos os países possuem uma rica diversidade geográfica e biológica, e a gestão das questões sociais, políticas, econômicas e produtivas desempenha um papel crucial nas relações internacionais entre eles (Gimenez 2015).



Figura 1 — Municípios da faixa de fronteira.
 Fonte: Gimenez 2015, 124.

Dentro dessas particularidades fronteiriças estima-se que a folha de coca alimenta um mercado ilícito global, com um valor estimado entre US\$94 bilhões e US\$143 bilhões (GFI 2017). Isso implica a configuração de um problema de segurança regional e internacional: o narcotráfico, cuja origem está vinculada à instituição da ilegalidade e da proibição de uma atividade que envolve a operação de grupos privados em um comércio transfronteiriço ilícito, desprovido de conotações políticas, mas que transcende as fronteiras políticas (Rodrigues 2012).

Diante dessa dinâmica, as discrepâncias presentes no processo de integração regional na América do Sul, que implicam graus variados de estabilidade e instabilidade, exercem influência sobre a percepção e a resolução dessa questão. Em outras palavras, à medida que o Cone Sul demonstra certa eficácia na abordagem das problemáticas associadas ao narcotráfico, as regiões da Amazônia e dos Andes apresentam níveis de integração mais modestos. É nesses setores, caracterizados por desigualdades no que diz respeito à integração, que se localizam as áreas com potencial para conflitos territoriais, destacando-se as fronteiras entre Bolívia, Peru e Chile (Nasser and Moraes 2014).

Tais confrontos não se relacionam aos limites políticos entre os países, mas sim às questões presentes nas áreas fronteiriças, as quais geram um ambiente de instabilidade e de insegurança, conforme ilustrado na Figura 2. Portanto, a incapacidade dos Estados em gerenciar os fluxos de atividades criminosas transnacionais se configura como uma ameaça à estabilidade da segurança regional (Andrade and Lima 2018).



Figura 2 — Arcos da estabilidade/instabilidade na América do Sul.
 Fonte: Medeiros Filho 2014, 29.

Esta figura adquire maior clareza no cenário pós-Guerra Fria, quando (i) os Estados já não representam as únicas ameaças à soberania, e (ii) a teoria do equilíbrio de poder perde parte de sua relevância, especialmente na América do Sul, onde as ameaças não se originam exclusivamente das relações entre Estados, mas também de dinâmicas intraestatais ou *inter-mésticas*.

Dentro desse cenário, tem-se então a constituição de Complexo Regional de Segurança (CRS), “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros”¹ (Buzan and Waever 2003, 44).

Nesses termos, a questão da segurança se torna uma temática ainda mais relevante, uma vez que a fronteira é assunto crucial no que diz respeito aos problemas de Segurança Pública e de Defesa. Grande parte das ameaças políticas e militares ocorrem mais facilmente entre curtas distâncias do que longas. Assim, entende-se que a segurança está diretamente relacionada com a proximidade geográfica (Fuccille and Rezende 2013; Silva and Pereira 2019a; Silva and Pereira 2019b).

Nesse sentido, o aspecto regional do CRS está atrelado a um conjunto de Estados interdependentes que, em função do fator geográfico, dividem a percepção de ameaças a despeito de seus interesses particulares. À vista disso, o recorte aqui analisado é a escala regional sul-americana, e não a latino-americana (Nasser and Moraes 2014).

A opção por este recorte decorre de observar aquela região como uma construção subjetiva, que obedece a fatores históricos, geográficos, culturais e políticos (Nasser and Moraes 2014). Em função disso, e diante dos desafios compartilhados por países adjacentes, é comum que grande parte dos Estados se preocupe mais com os que estão geograficamente mais próximos (Buzan, Waever, and Wilde 1998). Isso porque o aspecto regional do CRS também tem relação com uma *comunidade de segurança* (Adler and Barnett 1998).

Essa comunidade é construída a partir da agência de *policymakers e decision makers* que, eventualmente, atuam para formar uma comunidade de Estados com valores transnacionais, cujos princípios compartilhados podem ser fonte para arranjos cooperativos mais sólidos em matéria de segurança internacional. Por conseguinte, a busca por uma cultura harmônica no campo da segurança perpassa um comportamento comum entre os Estados, haja vista que uma ameaça implícita apresenta risco aos atores envolvidos (Walt 1990).

Desta forma, quando se fala de políticas de segurança atreladas às questões fronteiriças, é necessário levar em consideração os interesses de todos os atores envolvidos, já que, quando se trata de políticas de fronteira, o unilateralismo não se configura como a estratégia mais exitosa, tampouco a capacidade ofensiva dos atores é condição *sine qua non* para análise (Walt 1990).

Ademais, visto que cada fronteira é um caso único, faz sentido valer-se da escala regional para compreender a segurança dos Estados. Por isso, a TCRS é útil para análise, pois ela promove a reflexão de que a *segurança* não é apenas sinônimo de *defesa*, dado que sua discussão pode ser ampliada para questões políticas, econômicas e sociais. Seu diferencial, no entanto, decorre de entender as indagações de segurança internacional a partir de um enfoque regionalista (Buzan 1983; Cepik 2005; Fuccille and Rezende 2013; Silva and Pereira 2019a; Silva and Pereira 2019b).

Em termos práticos, cabe mencionar que, em 2003, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou a Declaração sobre Segurança nas Américas, na qual explicita a multidimensionalidade da segurança. A ação denota que, além dos temas tradicionais de Defesa e Segurança Pública dos Estados, no subcontinente sul-americano, também são questões securitárias a pobreza, o crime organizado, o tráfico de drogas, as armas e os dese-

quilíbrios ambientais (OEA 2003). Saint-Pierre (2012, 409) confirma o que foi expresso na OEA, ao assertar que a segurança é multidimensional, dada a inclusão, no pós-Guerra Fria, de temas que até então estavam ausentes na agenda de segurança.

Com essa multidimensionalidade, a pesquisa observa a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Psicotrópicas, também conhecida como Convenção de Viena de 1988, como um fator que afeta a dinâmica dos países em torno da identificação do narcotráfico como um problema de segurança regional. Por meio da Convenção de Viena, tem-se a construção de um regime internacional pautado em uma prática proibicionista que afirma o narcotráfico como uma ameaça à ordem internacional e aproxima os mais diversos países em uma causa comum (Herschinger 2011; Rodrigues 2012; Rodrigues and Labate 2016a).

No caso sul-americano, em 1994, sob a Cúpula das Américas, enseja-se o princípio da “Responsabilidade Compartilhada” por meio do qual os Estados sul-americanos reforçavam o interesse estadunidense na região a partir de acordos militares (Labate, Cavnar, and Rodrigues 2016; Rodrigues and Labate 2016a). Nesse cenário, “os países endossavam que o narcotráfico era uma ameaça para todos, e que necessitava ser enfrentada coletivamente a partir da lógica da ‘guerra às drogas’” (Rodrigues 2012, 22).

Com o desenho desse modelo, torna-se possível mobilizar o narcotráfico como ameaça aos Estados e à sua soberania, de modo que as políticas de segurança pública passam a ser encaradas como assuntos de Defesa (Buzan and Hassen 2009). Esse tem sido o caso do Brasil e da Bolívia nas últimas décadas. A partir desse entendimento, na seção seguinte, são abordadas as características multidimensionais da segurança, explorando como afetam a construção de uma política externa de combate ao narcotráfico internacional.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA NOVA AMEAÇA: O NARCOTRÁFICO BOLIVIANO

É possível considerar que a fronteira geográfica entre Brasil e Bolívia favorece o fluxo do narcotráfico, dado que três dos maiores departamentos bolivianos fazem divisa com unidades federadas do Brasil: Pando (Bolívia) e Acre e Rondônia (Brasil); Beni (Bolívia) com Rondônia (Brasil); e Santa Cruz (Bolívia) com Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Brasil), como é possível visualizar na Figura 3.



Figura 3 — Mapa político de Bolívia e Brasil na América do Sul.

Fonte: Gimenez 2015, 72.

Uma rota fundamental de saída para a cocaína boliviana é o departamento de Santa Cruz e o de Beni. Nesses locais, encontram-se pistas de pouso clandestinas para aeronaves usadas por traficantes, a fim de transportar a cocaína processada de Cochabamba até Rondônia (Castro 2019).

Além do fator geográfico, o Brasil é percebido como um país de ciclo completo para o tráfico (Castro 2019). Isso significa que, internamente, engloba tanto a etapa de produção quanto a de comercialização e de consumo de substâncias narcóticas. Adicionalmente, há a iminente ocorrência de desvio da máquina burocrática em prol de ganhos financeiros associados ao tráfico de drogas (Dreyfus 2009; Castro 2019).

Até a década de 1970, o país não era amplamente reconhecido como um grande produtor ou consumidor, embora o trânsito de drogas inevitavelmente ainda ocorresse na região (Castro 2019). Atualmente, o Brasil é o segundo maior consumidor de cocaína do mundo (UNODC 2023). O tempo e uma melhor compreensão da intrincada rede, que envolve este tema e suas implicações, foram gradualmente discernidos: “o tráfico de armas, aumento da criminalidade urbana, estabelecimento de vínculos entre as or-

ganizações criminosas e a corrupção governamental em diferentes esferas” (Silva 2013, 201).

Atualmente, diante da presença crescente do Estado brasileiro na complexa rede do tráfico internacional de drogas na América do Sul em adição à característica de ameaça transfronteiriça, faz-se necessária a análise dos esforços conjuntos entre governos vizinhos para solucionar esse problema de segurança (Castro 2019). A cooperação bilateral entre Bolívia e Brasil no combate de ilícitos remonta a 1977, com o Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão ao Tráfico de Ilícitos de Drogas que Produzem Dependência (Brasil 1978) e com o Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, celebrado em 1999 (Brasil 2004).

Entretanto, o Brasil, assim como a grande parte da comunidade internacional, iniciou a política sobre drogas na primeira metade do século XX. Em 1938, por meio do Decreto-Lei n. 891/1938, o país consolidou normativamente as ações de prevenção, de tratamento e de repressão às drogas na arena doméstica. Essa medida foi o resultado da Convenção Internacional do Ópio de 1912, em Haia (Brasil 2021).

Em 1976, há a modificação do Decreto-Lei por meio da Lei n. 6.368/1976, que versa sobre as medidas de prevenção e de repressão ao tráfico ilícito e ao uso inadequado de substâncias entorpecentes ou que gerem dependência física e/ou psíquica. Essa legislação inaugurou uma sucessão de empenhos na consolidação das políticas de combate às drogas no Brasil (Brasil 2021).

Silva (2013) afirma que, em termos institucionais, no Brasil, o primeiro protagonista no combate ao tráfico foi o Conselho Federal de Entorpecentes (Confen), criado em setembro de 1980, por meio do Decreto n. 85.110, que instituiu o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes que normatizou o Confen. Não obstante o apoio do escritório da Organização das Nações Unidas (ONU), uma das dificuldades para sua consolidação foi a escassez de recursos financeiros para a condução de suas atividades (Procópio Filho and Vaz 1997; Castro 2019).

Em 1991, foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre drogas na Câmara dos Deputados, sinal de uma maior preocupação do Poder Legislativo com a pauta. Simultaneamente, por parte do Executivo, houve uma maior diligência do governo com o uso e o tráfico de drogas dentro do território brasileiro. Em 1993, foi criado no Ministério da Justiça, a Secretaria Federal de Entorpecentes, órgão de supervisão técnica das atividades de prevenção, de fiscalização e de repressão ao uso indevido

de produtos e de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica (Silva 2013; Castro 2019).

Assim, diante do escalonamento do problema e da preocupação que passa a atingir as autoridades públicas brasileiras, o governo deixa de pensar apenas em medidas de punição e de repressão para conceber medidas de prevenção ao crime. Essa mudança foi um prelúdio para que, em 2000, o Sistema Nacional Antidrogas fosse delineado (Silva 2013; Castro 2019).

Diante deste cenário, a discussão que caracteriza os ESI nos temas de Defesa e Segurança se expande. Quando este tópico se apresenta dentro das agendas de Segurança, por serem assimilados como estratégias contra a ameaça à soberania estatal, a matéria de Defesa é pensada como política pública (Silva 2013; Silva and Pereira 2019a; 2019b; Closs 2020). Dado esse processo de inserção de um problema de segurança à agenda de Defesa do Brasil, no próximo tópico, é exposto como o narcotráfico foi pautado na construção da política externa do governo Lula.

A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E A ESTRATÉGIA DE APROXIMAÇÃO REGIONAL

Assume-se, nesta pesquisa, a política externa como política pública (Milani 2015). Isto sinaliza que a política externa é heterogênea, formada e realizada por diversos atores e está sujeita às disputas políticas e à pressão exercida por grupos de interesse como todas e quaisquer outras políticas públicas do Estado. Assim, tem-se que a política externa não está atrelada somente às condições externas, mas também às domésticas (Milani 2015; Closs 2020).

A política externa, posto que se apresenta como uma corrente entre o cenário doméstico e o sistema internacional, tem em si uma natureza política *sui generis*. Ou seja, “é política de Estado — preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial” (Milani 2015, 60), bem como é também política pública, visto que interfere nas percepções e particularidades do Brasil no mundo.

Desde essa concepção, é possível observar que a política externa produzida durante o governo de Lula da Silva espelha, relativamente, o posicionamento tradicional do Partido dos Trabalhadores (PT), quando enfatiza a necessidade de se afastar do que vinha sendo posto em prática durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Isso quer dizer que grande parte do que foi operado na política externa dos governos de Lula da Silva estava na direção de uma maior abrangência de acordos comerciais internacionais, mas, notadamente, de cooperação política com países emergentes, especialmente na América do Sul (Vigevani and Cepaluni 2007).

Tais características foram expressas na campanha eleitoral de 2002. Para verificá-las, este estudo realizou uma ACA do Plano de Governo da Coligação Lula Presidente (2002) por meio do Iramuteq. Com a técnica de Análise de Similitude, foi possível perceber, conforme Figura 4, a estruturação de três eixos temáticos da política externa, desenvolvidos durante os governos de Lula da Silva.

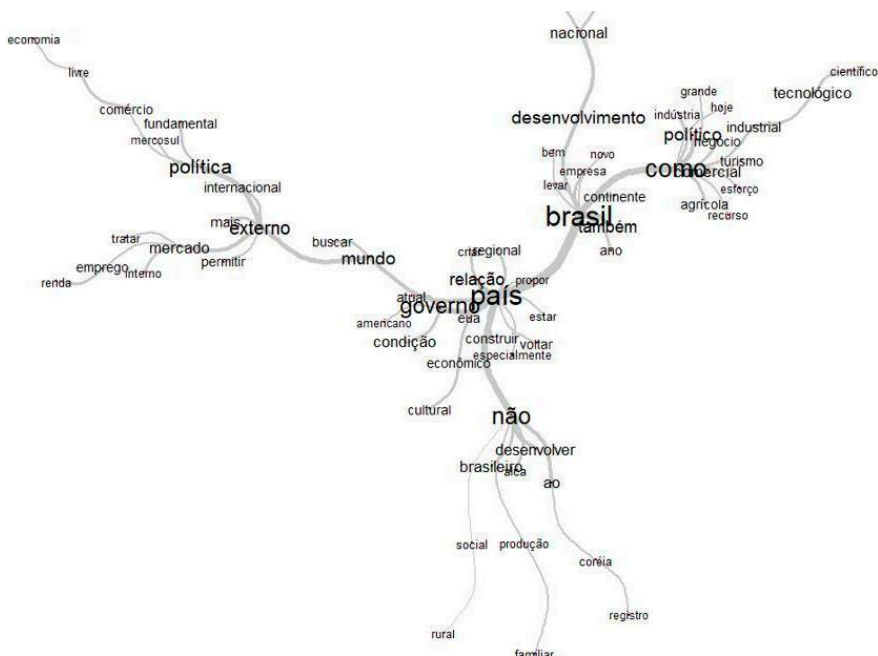


Figura 4 — Árvore de Similitude Plano de Governo Lula (2002).

Fonte: Elaboração própria a partir do Plano de Governo Lula (2002) com software Iramuteq.

Ao interpretar a Figura 4, observa-se que o eixo central é voltado para a governança, seu destaque é para as expressões *governo*; *relação* e *país*. No eixo localizado à esquerda do centro da Árvore de Similitude são destacados os vocábulos: *externo*, *política*, *mercado*, *comércio*, *MERCOSUL*. Esses termos, que sinalizam o pragmatismo da política externa para a América do Sul, estão interligados ao centro da Árvore por meio da palavra *mundo*. O eixo localizado à direita do centro da Árvore de Similitude apresenta os termos *Brasil*, *política* e *desenvolvimento nacional*, que têm relação com a construção de uma política externa em conformidade com a política do-

méstica, voltada para o desenvolvimento tecnológico, industrial e científico do país.

Em relação à atuação da política externa de Lula da Silva para América do Sul, em sua primeira declaração oficial, Lula não deixou dúvidas acerca da primazia sul-americana em seu mandato. Para tanto, assera que “a grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida” (Brasil 2003).

Importa registrar que, apesar de as expressões *segurança pública* e *tráfico de drogas* não receberem destaque na Figura 4, podem ser observadas mediante a análise qualitativa do documento, corroborando os dados quantitativos apresentados na seção 4 deste trabalho. Por conseguinte, no Plano de Governo (2002), é possível observar a defesa de um maior protagonismo do governo federal para a redução da violência, em matéria de Segurança Pública. Durante sua campanha eleitoral, Lula apresentou como proposta o Plano Nacional de Segurança Pública:

O povo brasileiro está dominado por um sentimento generalizado de insegurança e, por isso mesmo, nosso governo buscará instituir um sistema de Segurança Pública nacionalmente articulado. [...] O despreparo material e humano dos aparelhos policiais e a lentidão da Justiça estimulam a violência e agravam a criminalidade, que é reproduzida e ampliada pelo absurdo sistema prisional [...]. As próprias instituições de defesa nacional são postas à prova pelo avanço cada vez mais insolente do crime organizado (Plano de Governo Coligação Lula Presidente 2002).

Nesse discurso, Lula da Silva expôs o compromisso com uma política de controle de armas, bem como demonstrou a preocupação com o combate à impunidade para crimes praticados por facções e para violações que atentem contra os movimentos sociais e os direitos humanos. Tais questões são temáticas da multidimensionalidade da segurança.

O objetivo, no geral, é impulsionar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a diminuição de desigualdades sociais a nível macro e capacitar e instruir a ação de agências de Defesa associadas à União, como a PF, além de aliar-se a instituições de mesmo cunho na esfera estadual, para empregar novos métodos de combate ao tráfico de drogas e de armas.

É fulcral destacar que a orientação do foco para a América do Sul teve impulso a partir da década de 1990. Tal mudança foi instigada pelo desaparecimento da bipolaridade, decorrente do término da Guerra Fria, e pela transição das relações internacionais para uma dinâmica pautada pela concertação de novos temas da agenda política global, tais como o

meio ambiente, direitos humanos, comunidades originárias e o narcotráfico (Vigevani, Oliveira, and Cintra 2003).

Com a desierarquização da agenda de política internacional, os assuntos anteriormente categorizados como *low politics* passam a receber maior destaque. No contexto analisado, isso se evidencia à medida que a importância estratégica militar passa a ter menor relevância em comparação à influência econômica, cultural ou científica (Keohane and Nye 1989; Vigevani, Oliveira, and Cintra 2003).

A partir do governo Lula, essa dinâmica é observada de forma mais nítida e assertiva, haja vista que uma das prioridades do governo foi aprofundar as relações do Brasil com os países vizinhos. A ênfase nas relações sul-americanas também se mostrou favorável para as negociações internacionais, com destaque para as relações Sul-Sul (Vigevani, Oliveira, and Cintra 2003). É essa característica que impulsiona a classificação conceitual da política externa do governo Lula da Silva como “ativa e altiva” (Milani 2015).

A materialização desse novo arranjo regional é expressa sobretudo por meio das ideias dos principais *policymakers* da política externa brasileira, como Celso Amorim, então Ministro das Relações Exteriores; Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial para Assuntos Internacionais (Vigevani and Cepaluni 2007).

A participação de Marco Aurélio Garcia, antes Secretário de Relações Internacionais do PT, como conselheiro, por si só já demonstra uma quebra nos padrões do monopólio do MRE nas decisões internacionais. Assim, Lula abre espaço para novos grupos discutirem os interesses a serem pautados na agenda de política externa (Saraiva 2010; Vigevani and Cepaluni 2007).

O discurso destes agentes comumente relacionava-se com a ideia de dar preferência a alianças regionais, em busca de construir uma parceria sólida com Estados periféricos para a defesa de seus interesses em comum e da região sul-americana, frente a um sistema internacional desequilibrado. À vista disso, Vigevani e Cepaluni (2007) concebem que a política externa do governo Lula da Silva é orientada pela “autonomia pela diversificação”, uma vez que prioriza a cooperação Sul-Sul como estratégia de inserção internacional que busca ampliar o potencial negociador nacional em acordos políticos e econômicos, por meio do amparo dessas relações multilaterais para construir uma frente unida (Pecequillo 2008).

Embora esse movimento estivesse presente nos governos anteriores, a intensificação da globalização e a diversificação dos polos de poder auxiliaram na ampliação do leque de parcerias estratégicas, já que, excep-

cionalmente, o presidente Lula da Silva utilizou uma agenda que associa elementos dos eixos verticais e horizontais para cooperação e para a consolidação de instituições multilaterais Sul-Sul (Saraiva 2010; Pecequillo 2008).

Destarte, com o exposto, a seção demonstrou como a política externa pode ser uma ferramenta para impulsionar políticas públicas. Para o caso em tela, a temática pertinente ao tráfico de drogas passa a configurar como a terceira maior esfera na parceria bilateral entre Brasil e Bolívia, ficando atrás apenas do setor energético e de infraestrutura (Castro 2019). É diante disso, que a agenda de combate ao tráfico é salientada para que se possa, na próxima seção, identificar as políticas públicas de combate ao narcotráfico desenvolvidas nos anos 2003-2010, para então verificar sua efetividade no combate e na repressão do narcotráfico no Brasil como reflexos das ações desenvolvidas pelo governo brasileiro na fronteira com a Bolívia.

O EXERCÍCIO DA POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA NO CASO BRASIL—BOLÍVIA (2003-2010)

A cooperação bilateral entre Bolívia e Brasil, na contingência ao tráfico de drogas, data de 1977, mas é reforçada em 1978, com a constituição do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), formado por Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. No tocante à ação de combate ao tráfico de drogas, em 2002, o TCA já transformado em Organização, porquanto OTCA, adquiriu personalidade jurídica internacional e adotou mecanismos para execução das propostas do tratado. O compartilhamento, por parte do governo brasileiro, dos dados coletados pelos Sistemas de Vigilância da Amazônia (Sivam) e de Proteção da Amazônia (Sipam), conformaram o programa geral de monitoramento do espaço aéreo nacional pela Força Aérea, de modo a subsidiar ações policiais e militares dos países vizinhos para o combate a ilícitos transfronteiriços (Rodrigues 2012; Nasser and Moraes 2014; Andrade and Lima 2018).

A OTCA é importante no advento desta cooperação bilateral, uma vez que o desmatamento da Floresta Amazônica, para o cultivo de coca, emerge como um ponto crítico nessa interação bilateral até o momento. A expansão das plantações de coca na região amazônica, muitas vezes associada a práticas ilegais e desordenadas, tem acarretado significativas perdas ambientais. A remoção de áreas extensas de vegetação nativa não apenas compromete a biodiversidade única da floresta, mas também resulta em sérios impactos no equilíbrio climático global, posto que contribui para a emissão de gases de efeito estufa e acentua as mudanças climáticas (UNODC 2023).

Quadro 1
Cultivo de Drogas e Desmatamento na Bacia Amazônica

País	Porcentagem da Bacia Amazônica contabilizada por país	Porcentagem territorial na Bacia Amazônica	Desmatamento cumulativo (2001-2021) em hectares	Cultivo de coca na Bacia Amazônica
Brasil	58,8%	58,9%	Acre (969.00) Amapá (71.300) Amazonas (1.933.300) Maranhão (1.206.200) Mato Grosso (7.307.400) Pará (9.311.700) Rondônia (34.600.600) Roraima (534.400) Tocantins (1.816.200)	
Bolívia	7,7%	43%	Santa Cruz (4.500.000) Beni (1.000.000) La Paz (293.000) Cochabamba (256.000) Pando (231.000)	100%

Fonte: Relatório mundial sobre drogas (Penna Filho 2015; UNODC 2023).

A escalada da Bolívia, em função do esmorecimento de medidas de controle de produção ilegal de coca, na curva de oferta de cocaína, a parâmetros internacionais, impulsiona um maior contingente de acordos e de treinamentos militares com o Brasil (Castro 2019). A partir desse cenário, segundo Hirst (2013), a cooperação crescente entre Brasil e Bolívia, durante o governo Lula, está ligada a um pretensão alinhamento ideológico entre o PT e o *Movimiento al Socialismo* (MAS), partido político de Evo Morales, então presidente da Bolívia (2006-2019), o que facilitou o estabelecimento de uma relação favorável entre os Estados.

No entanto, surge também uma perspectiva teórica alternativa, exemplificada pela visão de Biato (2012), que sustenta que, para além da orientação ideológica dos governos em questão, a colaboração entre os países é, além de bilateral, horizontal. Neste contexto, há um reconhecimento mútuo de que a luta contra o narcotráfico representa um compromisso vinculado ao princípio da Responsabilidade Compartilhada. Esta visão propõe que uma parcela maior de responsabilidade deva recair sobre os países consumidores, dada a complexidade da questão, que requer reciprocidade e envolve Estados produtores e consumidores (Rodrigues 2012).

Essa perspectiva subjaz a crescente demanda brasileira pelo produto, o que aumenta a preocupação do governo de Lula da Silva e torna a pauta

mais presente na agenda do Estado. Diante de tal cenário, observa-se, como medidas iniciais para a contenção do problema, a junção de esforços conjuntos das Forças Armadas, MRE e da PF, amparados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (Hirst 2013). É possível observar, no Quadro 2, os resultados dessa relação por meio da negociação de acordos, da formulação de estratégias de cooperação e da participação em reuniões que foram realizadas durante o período analisado.

Quadro 2

Acordos, Cooperações e Reuniões celebrados entre autoridades brasileiras e bolivianas acerca do combate ao narcotráfico

Período	Descrição
2003	Acordo Brasil, Bolívia e Estados Unidos
11/03/2004	Em de 26 de julho de 1999 foi estabelecido o acordo de Cooperação entre Brasil e Bolívia para impedir o uso ilegal de precursores e substâncias químicas essenciais para o processamento de entorpecentes e substâncias, psicotrópicas; entretanto, o acordo vigorou somente em 2004.
10/2005	15ª Reunião de Chefes de Agências Nacionais de Controle de Entorpecentes na América Latina e Caribe, realizada na Colômbia
31/05/2007 – 31/05/2009	Treinamento de Militares Sul-Americanos no Âmbito de Defesa
21/11/2008	Nota conjunta entre os ministros da Justiça do Brasil e da Bolívia
29-30/01/2009	VI Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos
18/02/2009	Acordo de cooperação entre as polícias no combate ao crime organizado
27-28/10/2010	Seminário Internacional sobre repressão ao Crime Organizado para tratar do tema da cooperação bilateral em matéria criminal Brasil-Bolívia
20/09/2010 - 12/02/2012	Treinamento de Militares Sul-Americanos no Âmbito da Defesa
16/10/2010	Acordo de Cooperação Policial
16/12/2010	Acordo para combater o tráfico de drogas e armas

Fonte: elaboração própria com base nos arquivos oficiais do Itamaraty e Agência Brasileira de Cooperação (Brasil 2022; ABC 2022).

No âmbito da colaboração Brasil-Bolívia para o combate ao narcotráfico, a diplomacia liderada pelo presidente Lula da Silva estabeleceu uma

aliança que envolveu ativamente diversos atores estatais. Destaca-se, sobretudo, o papel da PF (Gisbert 2011). Isso ocorreu em virtude da quebra do monopólio do MRE sobre as operações, o que resultou em substancial diminuição da sua predominância (Procópio Filho and Vaz 1997; Saraiva 2010). Isso, por sua vez, abriu espaço para que novos órgãos estatais pudessem implementar medidas em âmbito de política externa. Dado que o narcotráfico é um fenômeno multifacetado, nenhum órgão isolado dispõe dos recursos e dos conhecimentos necessários para resolver o problema de maneira eficaz. Portanto, a cooperação interagência, evidenciada no Quadro 3, corrobora o argumento apresentado por Saraiva (2010).

As operações vão muito além da colaboração entre a PF, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Defesa. Estas operações envolvem a participação de mais 10 ministérios e aproximadamente 20 agências governamentais. O planejamento e a mobilização são realizados de maneira integrada, com uma contínua articulação entre os militares das Forças Armadas e os agentes de segurança pública nos âmbitos federal, estadual e municipal. Este esforço conjunto conta com a participação da PF, Polícia Rodoviária Federal (PRF), Força Nacional de Segurança Pública, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), Receita Federal, bem como os órgãos de segurança dos estados situados nas regiões de fronteira (Brasil 2013).

Quadro 3

Operações de Combate ao Tráfico Internacional de Drogas na Fronteira com a Bolívia durante o governo Lula (2003-2010)

Ano	Operação	Principais agentes participantes
2007	Operação Cadeado	13ª Brigada do Exército Brasileiro, Polícia Civil, Polícia Militar e Ministério Público Estadual.
2009	Operação Cadeado	Grupo Especial de Segurança de Fronteira (Gefron).
2009	Operação Curare	Exército Brasileiro, Ibama, PF e Receita Federal.
2009	Operação Alfa	PF, Ministério Público Federal e Justiça Federal.
2010	Operação Cadeado	Comando Militar do Oeste (CMO).
2010	Operação Curare III	Exército Brasileiro, Funai, Ibama, PF e Polícia Rodoviária Federal.

Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (2022); Exército Brasileiro (s. d.); Notas à Imprensa (s. d.).

Desta maneira, o envolvimento do Itamaraty na questão é singular. Nesse cenário, o Ministério da Justiça e o Departamento de Polícia Federal são protagonistas nas atividades de contenção ao fluxo de entrada de cocaína no Brasil, auxiliados pelo governo americano, que envia agentes da *Drug Enforcement Administration* (DEA) ao território brasileiro e auxilia na preparação dos agentes da PF e na compra de equipamentos tecnológicos estratégicos (Castro 2018).

Importa observar que a emergência dessa temática de segurança acompanha um esforço regional da potência hemisférica — os Estados Unidos — em concentrar seus esforços de ação internacional em uma “guerra às drogas” a partir do *pivot* sul-americano (Rodrigues 2012). O impacto dessa ação é sentido nas fronteiras brasileiras, especialmente no cone centro-oeste-sul, que abarca os estados do Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, quando se observa o quantitativo referente às apreensões do tráfico, expostas no Gráfico 1 e na Tabela 1.

Outrossim, o interesse do Brasil em assumir o controle das fronteiras consiste essencialmente em conter o avanço do tráfico e em dificultar o uso de estradas brasileiras para o transporte de drogas (Castro 2019). Assim, dada a maior aparição da questão como demanda no cenário nacional, em 2004, a intitulada Lei do Abate (Lei nº 9.614/1998), é regulamentada pelo (Decreto nº 5.144/2004) — que consente a derrubada de aeróstatos hostis — é aprovada, e, em função do decreto de Garantia da Lei e da Ordem, de 2001, a Força Aérea Brasileira é designada a atacar aviões suspeitos. Essas leis e a legitimação de ação belicosa contra atores que são percebidos como ameaça demonstra o processo de securitização da pauta, que envolve o narcotráfico e as fronteiras brasileiras na agenda de política externa do governo (Rodrigues 2012; Castro 2019).

Outrossim, mesmo sem especificar as vias de combate ao narcotráfico, essas legislações se mostram importantes, uma vez que reconhecem crimes associados a drogas ilícitas como ameaças. Quanto às resoluções e às operações que tratam mais especificamente do combate ao narcotráfico internacional, em 2003, são promulgadas resoluções a atestar indicações acerca do Sistema Nacional Antidrogas, que foi inaugurado, então, em 2005. A aprovação indica, portanto, que as políticas públicas se movem, na prática, em direção à ampliação do conceito de segurança, ao incorporar atores não-estatais como ameaças à paz.

O ano de 2006, por seu turno, foi caracterizado como marco para o entendimento de que era preciso mais do que apenas a força estatal para lidar com o tráfico internacional de ilícitos, dado que a sociedade civil também é um agente crucial no desenvolvimento e, principalmente, na aplicação de estratégias compartilhadas (Castro 2019). Quando a análise do combate ao narcotráfico acontece a partir da ótica das políticas públicas, observa-se, no

primeiro mandato de Lula, a aprovação, em 2006, da Lei de Drogas n° 11.343, vigente atualmente no Brasil. Essa legislação inaugura o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad) e dá início à distinção entre crimes de uso e o tráfico, de maneira a especificar, dessa forma, a diferença para a tipificação penal entre usuários e traficantes. A lei veda explicitamente a fabricação não permitida, a oferta e o tráfico de substâncias ilícitas (Brasil 2006; Rodrigues 2012; Rodrigues and Labate 2016a; 2016b; Closs 2020).

Assim, o Art. 33, da Lei 11.343/06, tipifica o crime de tráfico de drogas como:

Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena — reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

É nesse contexto que a nova Lei Antidrogas foi elaborada, ao fazer valer a constatação que, entre os anos de 1995 e 2006, o tráfico de ilícitos havia aumentado, conforme demonstra o Gráfico 1. Desta feita, as políticas públicas precisavam acompanhar esse fenômeno a fim de contê-lo. A urgência de incorporar estratégias para um plano de securitização preciso e concreto se materializou em 2011, com o Plano Estratégico de Fronteira, no governo Dilma Rousseff (2011-2016).

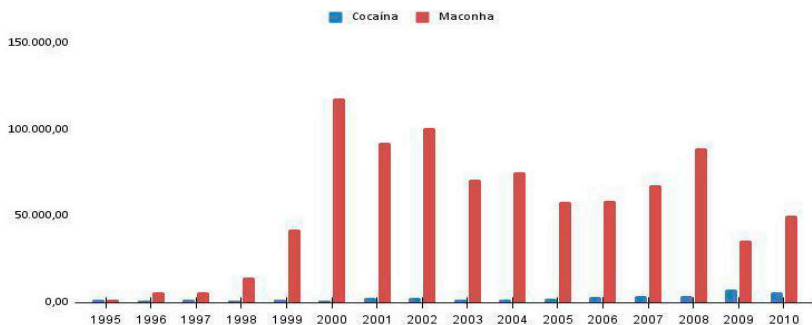


Gráfico 1 — Apreensão de Maconha e Cocaína (kg) no Brasil (1995-2010).

Fonte: elaboração própria (2022) com base nos dados do Departamento de Polícia Federal (1995-2010).

Desta maneira, o Quadro 4 sistematiza o histórico legislativo referente às drogas.

Quadro 4

Compilação da legislação brasileira de combate às drogas

Ano	Legislação	Conteúdo
1890	Código Penal, Art. 159	Tipifica a conduta referente ao uso de substâncias psicotrópicas.
1936	Decreto nº 780	Cria a Comissão Permanente de Fiscaliação.
1938	Decreto nº 2.953	Cria a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes.
1938	Decreto-Lei nº 891	Regulamentação de tóxicos.
1940	Decreto-Lei nº 2848 (Art. 281)	Regulamenta a produção, tráfico e consumo de entorpecentes
1964	Decreto nº 54.216	Instaura Convenção Única Sobre Entorpecentes.
1967	Decreto-Lei nº 159	Equipara substâncias, capazes de determinar dependência física ou psíquica aos entorpecentes.
1968	Decreto-Lei nº 385	Regulamenta o comércio, posse ou facilitação destinadas a entorpecentes.
1971	Lei nº 5.726	Adequa a legislação brasileira às orientações internacionais.
1976	Lei nº 6.368	Cria figuras penais de posse, tráfico e uso de entorpecentes.
1977	Decreto nº 79.388	Instaurou a Convenção Sobre Substâncias Psicotrópicas.
1978	Decreto nº 81.741	Promulga o Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que Produzem Dependência, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia.
1986	Lei nº 7.560	Criou o Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso (Funcab).
1988	Constituição Federal (Art. 5º e 144)	Regulamentação dos crimes envolvendo entorpecentes.
1990	Lei nº 8.072	Equipara o tráfico de entorpecentes aos crimes hediondos.
1991	Lei 8.257	Sobre expropriação de glebas.
1991	CPI das drogas	Essa CPI se traduziu na elaboração de um projeto de lei sobre o tema e outras iniciativas esporádicas. Esbarrou em esforços do Executivo para manter sua independência e primazia na condução do tema.
1991	Decreto nº 154	Instaura a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.
1993	Lei nº 8.764	Cria a Secretaria Nacional de Entorpecentes.
1995	Lei nº 9.017	Sobre o controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser usados na elaboração da cocaína e seus derivados.
1998	Portaria nº 344	Publicou o regulamento técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial
2000	Decreto-Lei nº 3.696	Dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas.
2001	Decreto-Lei nº 3.887	Sobre o Emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem.
2002	Lei. nº 10.409	Sobre prevenção, fiscalização, tratamento, controle e repressão à produção, uso e tráfico.
2003	Resolução nº 1, Conad	Dispõe sobre orientações estratégicas e diretrizes para o Sistema Nacional Antidrogas.
2004	Decreto nº 5.144	Lei do Abate. Lei que permite a destruição de aeronaves hostis.
2005	Resolução nº 3, Conad	Instaurou a Política Nacional Sobre Drogas (PNAD).
2005	Decreto nº 5.484	Instaura a Política de Defesa Nacional.
2006	Lei nº 11.343	Instaura a nova Lei Antidrogas.
2006	Lei nº 11.343	Decreto que regulamentou a lei e posteriormente questões relativas ao Conad e Sisnad.
2008	Decreto nº 6.703	Estratégia Nacional de Defesa.

Fonte: Elaboração própria a partir de Constituição (1988); Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020); Silva (2013).

Uma vez identificada a produção legislativa pertinente ao narcotráfico no período analisado, é preciso vislumbrar as apreensões de drogas realizadas pela PF nos anos 2003-2010 como um sinalizador do efeito das políticas públicas adotadas no combate ao narcotráfico Brasil-Bolívia. Entretanto, entende-se que o número de apreensões *per se* é uma *proxy* para verificar a efetividade das políticas públicas e não se configura, portanto, como uma variável causal para medição de sucesso ou falha de políticas públicas de combate e de contenção ao narcotráfico em regiões de fronteira.

Tabela 1
Apreensões de drogas pela Polícia Federal (2003–2010)

Ano	Maconha (kg)	Cocaína (kg)
2003	168.867,40	9.882,97
2004	151.564,98	7.484,93
2005	142.006,10	17.530,10
2006	167.653,13	14.243,07
2007	193.247,27	18.896,77
2008	188.938,81	21.318,10
2009	131.365,17	24.051,84
2010	155.071,91	27.074,21

Fonte: Elaboração própria (2022) com base nos relatórios anuais da Polícia Federal (2003-2010).

Com esses dados, notadamente os da Tabela 1, é possível perceber um crescimento das apreensões de drogas. Ao submeter os números de 2003 a 2010 a medidas de tendência central, nota-se a inexistência do crescimento de apreensões de maconha, ao passo que para a cocaína o aumento é de 23%.

Tabela 2
Apreensões de drogas pela Polícia Federal
nos estados fronteiriços com a Bolívia (2010)

Estado	Maconha (kg)	Cocaína (kg)
Acre	1,15	851,85
Mato Grosso	909,26	3.570,48
Mato Grosso do Sul	47.873,40	2.987,36
Rondônia	106,03	1.445,61

Fonte: Polícia Federal, relatório anual (2010).

Observa-se na Tabela 1 que, em 2010, foram apreendidos 155.071,91 kg de maconha e 27.074,21 kg de cocaína. No que corresponde à fronteira com a Bolívia, foram 48.889,84 kg de maconha, com o Mato Grosso do Sul, sozinho, a representar 30,87% dessas apreensões no âmbito nacional. Ainda em 2010, foram apreendidos 27.074,21 kg de cocaína no país. Já na fronteira com a Bolívia, foram 8.855,3 kg de cocaína, o correspondente a 32,71% no âmbito nacional.

A partir da observação dos dados indicados e da constatação do crescimento em apreensões dos dois principais ilícitos relativos ao tráfico de drogas no Brasil, é preciso verificar a conexão entre o aumento de apreensões, durante o Governo Lula, e a produção de legislações de combate às drogas.

Com o objetivo de verificar o argumento que esse trabalho desenvolve, a lembrar “o combate ao narcotráfico se intensifica na medida em que é tratado como um problema de segurança”, o Gráfico 2 demonstra a quantidade de leis, decretos e resoluções adotadas nos governos pós-redemocratização.

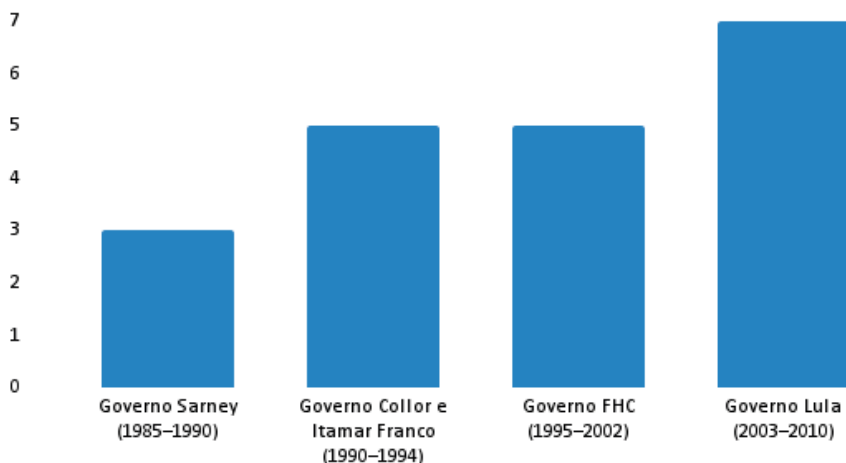


Gráfico 2 — Legislações de combate às drogas nos governos pós-redemocratização (1985-2010).

Fonte: elaboração própria com base nos arquivos oficiais (2022).

Com o cruzamento dos dados dos Gráficos 1 e 2, é possível observar um aumento significativo na apreensão de drogas à medida que são sancionadas leis de combate e de repressão ao tráfico. Dessa forma, observa-se que há uma relação entre os fenômenos: o combate e a repressão ao narcotráfico se intensificam à proporção que o tráfico é visto como um problema de segurança na fronteira, ou seja, ganham robustez quando a segurança das fronteiras é pautada com maior veemência na formulação da política externa, visto que houve um crescimento na apreensão nos anos 2000-2002 simultaneamente à adoção de novas legislações de repressão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O narcotráfico internacional é um problema multifatorial. Do ponto de vista das questões de Defesa e Segurança, a situação sul-americana é paradoxal: por um lado, é marcada pela ausência de guerras formais; por outro, enfrenta sérios problemas relativos à fragilidade do império da lei e ao alto grau de violência social.

A percepção de ameaça em meio a arranjos cooperativos marca a relação entre Brasil e Bolívia, a fim de olhar para a mesma direção: o combate e a contenção do tráfico de drogas em suas fronteiras. Diante dos dados apresentados e da análise das modificações da legislação para o combate ao narcotráfico, ficam evidentes os esforços internos e externos na fiscaliza-

ção e na repressão do tráfico de drogas. Visto que o incremento observado no volume de apreensões de substâncias entorpecentes no território nacional, durante o governo Lula da Silva, evidencia a eficácia da estratégia adotada pela PF em direção à concentração de esforços nas áreas fronteiriças e na política externa produzida para a cooperação com a Bolívia no âmbito do combate ao narcotráfico. Entretanto, o aumento de apreensões também denota a ameaça que constitui a transformação do território brasileiro em um corredor de crescente relevância no contexto do tráfico internacional de drogas. Isso, por conseguinte, acentua a urgência de ações governamentais específicas e assertivas nessa problemática

Nesses termos, a política externa das administrações de Lula da Silva permitiu mudanças expressivas em comparação à política externa dos governos anteriores, principalmente, com o fortalecimento dos novos parceiros do Sul Global. No que tange ao combate ao narcotráfico, a política externa mostrou alterações significativas na fronteira analisada. Por isso, é possível corroborar o argumento central da pesquisa de que o combate e a repressão ao narcotráfico se intensificam à medida que o tráfico é visto como um problema de segurança na fronteira. A evidência, além do aumento da apreensão, foi a aprovação de novas leis e o fortalecimento da relação bilateral nos temas de Segurança e Defesa, mecanismos que sinalizam a disposição dos Estados em cooperar para o combate ao tráfico de drogas.

Porquanto, a pesquisa se desenvolveu por meio da análise da política externa brasileira como política pública durante o governo Lula. Assim, deixam-se abertas as intenções de continuidade da pesquisa, sendo possível desenvolver essa temática com a utilização de outros modelos para cumprir o escopo teórico, além de ampliar ainda mais a análise, a partir da comparação com outros governos brasileiros, visto que a questão do tráfico de drogas representa uma problemática regional desde os anos 1970, de modo a mensurar a efetividade das políticas públicas ao longo dos anos.

REFERÊNCIAS

Adler, Emanuel, and Michael Barnett. 1998. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Andrade, Israel, and Raphael Lima. 2018. Segurança e Defesa Nacional nas Fronteiras Brasileiras. In *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*, v. 1, edited by Bolívar Pêgo and Rosa Moura. Brasília: IPEA.

Agência Brasil. 2009. *Polícias do Brasil e da Bolívia assinam acordo de cooperação no combate ao crime organizado*. shre.ink/UNMP.

Agência Brasil. 2009. *Operação da Polícia Federal combate tráfico de droga de origem boliviana*. shre.ink/UNZW.

Biato, Marcel Fortuna. 2012. “Brasil en la cooperación regional para la lucha contra la violencia y el crimen organizado”. *Revista CIDOB D’Afers Internacionals* 97-98: 117-33.

Brasil. 1977. Ministério das Relações Exteriores. *Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que Produzem Dependência*. Brasília (17 ago.). shre.ink/UNZI.

Brasil. 1978. *Decreto nº 81741, de 31 de maio de 1978*. Promulga o Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que Produzem Dependência, Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia. shre.ink/UNZr.

Brasil. 1988. Ministério das Relações Exteriores. *Protocolo Adicional ao Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que produzem Dependência*. La Paz (2 ago.). shre.ink/UNZb.

Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. 1999. *Acordo de cooperação para impedir o uso ilegal de precursores e substâncias químicas essenciais para o processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas*. La Paz (26 jul.). shre.ink/UNZx.

Brasil. 2003. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso na Sessão de Posse na Presidência da República no Congresso Nacional*. Brasília (1 jan.). shre.ink/UNZo.

Brasil. 2004. *Decreto nº 5.048, de 14 de abril de 2004*. Promulga o Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (26 jul.). shre.ink/UNZ3.

Brasil. 2005. *Decreto nº 5484 de 30 de junho de 2005*. shre.ink/UNZh.

Brasil. 2008. *Decreto nº 6703 de 18 de dezembro de 2008*. shre.ink/UN4m.

Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2023. *A política nacional sobre drogas*. shre.ink/UN4v.

Buzan, B., O. Waever, and J. Wilde. 1998. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Buzan, B., and O. Waever. 2003. *Regions and Powers*. Nova York: Cambridge University Press.

Buzan, Barry, and Lene Hansen. 2012. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Unesp. 576 p.

Castro, Helena Salim de. 2018. “A histórica atuação dos Estados Unidos na condução da guerra às drogas na Bolívia. In *Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*. São Paulo: Enabed: 1-21.

Castro, Helena Salim de. 2019. “O Combate ao Tráfico de Drogas na Fronteira Brasil-Bolívia (2008-2012)”. *Carta Internacional* 14, no. 2: 196–220.

Cepik, Marco. 2005. “Segurança na América do Sul: traços Estruturais e Dinâmica Conjuntural”. *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano (OPSA)* 9: 1–11.

Closs, Marília Bernardes. 2020. “Política Externa como Política Pública: o combate ao narcotráfico no governo de Lula da Silva”. *Brazilian Journal of International Relations* 9, no. 1: 125–46.

Conferência Especial sobre Segurança. 2003. *Projeto de declaração sobre segurança nas Américas*. Ciudad de México: Organização dos Estados Americanos.

Cruz, Elaine P. 2010. “Brasil e Bolívia assinam acordo para combater o tráfico de drogas e armas”. *Agência Brasil*. shre.ink/UN4G.

Dreyfus, Pablo. 2009. “Mapeo del Crimen Organizado de Brasil”. In *Anuario 2009 de Seguridad en America Latina y el Caribe*, edited by H. M. Mathieu and P. R. Arredondo. Bogotá.

Forças Terrestres. 2011. *Operação Curare III*. shre.ink/UNZC.

Fuccille, Alexandre, and Lucas Pereira Rezende. 2013. “Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva”. *Contexto Internacional* 35, no. 1: 77-104.

Gimenez, Heloísa M. 2015. *Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)*. Tese (Doutorado) — Instituto de Relações Internacionais, UnB, Brasília.

Gisbert, Carlos D. M. 2011. “Bolívia y Brasil: Los Meandros Del Camino”. *Plataforma Democrática* 3: 2-21. Working Paper.

Governo de Mato Grosso. 2007. Secretaria de Estado de Fazenda. *Sejusp atua na Operação Cadeado desenvolvida na fronteira*. shre.ink/UNZm.

Global Financial Integrity. 2017. *Transnational Crime and the Developing World*: channing may. Washington, DC: Global Financial Integrity. shre.ink/UNZz.

Herschinger, Eva. 2011. “International drug prohibition: constructing the ‘drug-free world’”. In *Constructing Global Enemies: hegemony and identity in international discourses on terrorism and drug prohibition*. Nova York: Routledge.

Hirst, Mônica. 2013. *A presença do Brasil na Bolívia: Diálogo político, vínculos econômicos e cooperação horizontal*. Texto para Discussão 1.869. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Keohane, Robert, and Joseph Nye. 1989. *Power and Interdependence*. Nova York: Longman.

Labate, Beatriz, Clancy Cavnar, and Thiago Rodrigues. 2016. “Introduction: Drugs and Politics in the Americas: A Laboratory for Analysis”. In *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas* edited by Beatriz Labate, Clancy Cavnar, and Thiago Rodrigues. Springer.

Luiz, Edson. 2009. *Exército de olho na fronteira*. shre.ink/UN4L.

Miraglia, Paula. 2015. *Drugs and drug trafficking in Brazil: Trends and policies*. Center for 21st Century Security and Intelligence Latin America Initiative.

Medeiros Filho, Oscar. 2014. Breve Panorama de Segurança na América do Sul. In *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*, edited by Reginaldo Mattar Nasser, and Rodrigo Fracalossi de Moraes. Brasília: Ipea.

Milani, Carlos R. S. 2015. “Política Externa é Política Pública?”. *Insight Inteligência* 28: 56-75.

Ministério Público do Estado de Mato Grosso. 2010. *177 kg de pó são apreendidos*. shre.ink/UN4q.

Nasser, Reginaldo Mattar, and Rodrigo Fracalossi de Moraes. 2014. *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea.

O tempo. 2008. “PF vai assumir combate ao tráfico na Bolívia”. shre.ink/UN4c.

Pasquarelli, Bruno Vicente Lippe. 2010. “Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula”. *Revista Política Hoje* 19, no. 1: 187–221.

Pecequillo, Cristina Soreanu. 2008. “A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 51, no. 2: 136–56.

Penna Filho, Pio. 2015. “Interações Regionais e Pressões Internacionais Sobre a Pan-Amazônia: perspectivas brasileiras”. In *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*, edited by Gilberto Gheller, Selma Gonzales, and Laerte Mello. Brasília: IPEA.

Plano de governo PT. 2002. *Coligação Lula Presidente*. shre.ink/UNZV.

Polícia Federal. 2022. *Drogas apreendidas por UF: Série histórica de 1995 a 2022* (até junho). shre.ink/UNZT.

Procópio Filho, Argemiro, and Alcides Costa Vaz. 1997. “O Brasil no contexto do narcotráfico internacional”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 40, no. 1: 75–122.

Rodrigues, Thiago. 2012. “Narcotráfico e Militarização nas Américas: vício de guerra”. *Contexto Internacional* 34, no. 1: 9–41.

Rodrigues, Thiago and Beatriz Labate. 2016a. “Prohibition and the War on Drugs in the Americas: An Analytical Approach”. In *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*, edited by Beatriz Labate, Clancy Cavnar, and Thiago Rodrigues. Springer.

Rodrigues, Thiago, and Beatriz Labate. 2016b. “Brazilian Drug Policy: Tension Between Repression and Alternatives”. In *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*, edited by Beatriz Labate, Clancy Cavnar, and Thiago Rodrigues. Springer.

Saint-Pierre, Héctor Luis. 2011. “‘Defesa’ ou ‘Segurança’?: reflexões em torno de conceitos e ideologias”. *Contexto Internacional* 33, no. 2: 407–33.

Saraiva, Miriam Gomes. 2010. “Brazilian Foreign Policy Towards South America During the Lula Administration: Caught Between South America and Mercosur”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 151–68.

Silva, Caroline C. V., and Aleksandro E. Pereira. 2019a. “A teoria de securitização e a sua aplicação em artigos publicados em periódicos científicos”. *Revista de Sociologia e Política* 27, no. 19.

Silva, Caroline C. V., and Alessandro E. Pereira. 2019b. “International Security and New Threats: Securitisation and Desecuritisation of Drug Trafficking at the Brazilian Borders”. *Contexto Internacional* 41, no. 1.

Silva, Luiza Lopes da. 2013. *A questão das drogas nas relações internacionais: uma perspectiva brasileira*. Brasília: Funag.

UNODC. 2023. “United Nations Office on Drugs and Crime”. *World Drug Report 2023*. shre.ink/UN4e.

Vigevani, Tullo, Marcelo F. de Oliveira, and Rodrigo Cintra. 2003. “Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração”. *Tempo Social* 15, no. 2: 31–61.

Vigevani, Tullo, and Gabriel Cepaluni. 2007. “A política externa de Lula Da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional* 29, no. 2: 273–335.

Walt, Stephen M. 1990. “Explaining Alliance Formation”. In *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

COMBATE AO NARCOTRÁFICO NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA: A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)

RESUMO

Como a política externa do governo Lula (2003-2010) afeta o combate ao tráfico de drogas na fronteira com a Bolívia? A emergência do narcotráfico, como ameaça não-estatal, é um dos maiores problemas sociais e securitários do sistema internacional. Isto posto, o objetivo geral da pesquisa é analisar as estratégias brasileiras de política externa para o combate ao narcotráfico na fronteira Brasil-Bolívia. De maneira específica, objetiva-se contextualizar a construção do narcotráfico como uma ameaça à segurança regional e internacional para identificar as políticas públicas brasileiras de combate ao narcotráfico e sua efetividade. Esse estudo concentra-se na relação fronteiriça entre Bolívia, o terceiro maior país produtor mundial de cocaína, e Brasil, utilizado como rota para o envio de drogas à Europa. Por meio de um estudo de caso descritivo, sustenta-se que o combate ao narcotráfico se intensifica na medida em que é tratado como um problema de segurança. São analisados acordos, reuniões e operações para a formulação de política pública de fiscalização e repressão. Como resultado, foi possível observar, a partir da pesquisa qualitativa e da análise dos dados quantitativos obtidos, que há uma correlação positiva entre a apreensão de ilícitos e a adoção de novas legislações de repressão ao narcotráfico.

Palavras-chave: Narcotráfico; Políticas Públicas; Governo Lula; Brasil — Bolívia.

ABSTRACT

How does the Lula government's foreign policy (2003-2010) affect the fight against drug trafficking on the border with Bolivia? The emergence of drug trafficking, as a non-state threat, is one of the biggest social and security problems in the international system. That said, the general objective of the research is to analyze Brazilian foreign policy strategies to combat drug trafficking on the Brazil-Bolivia border. Specifically, the objectives are to contextualize the construction of drug trafficking as a threat to regional and international security to identify Brazilian public policies to combat drug trafficking and their effectiveness. This study focuses on the border relationship between Bolivia, the third largest cocaine producing country in the world, and Brazil, used as a route for sending drugs to Europe. Through a descriptive case study, it is argued that the fight against drug trafficking intensifies as it is treated as a security problem. Agreements, meetings and operations are analyzed to formulate public inspection and repression policy. As a result, it was possible to observe, from the qualitative research and the analysis of the quantitative data obtained, that there is a positive correlation between the seizure of illicit goods and the adoption of new legislation to repress drug trafficking.

Keywords: Drug Trafficking; Public Policies; Lula Government; Brazil — Bolivia.

Recebido em 28/04/2023. Aceito para publicação em 13/12/2023.

NOTA

1. Do original: “*a set units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another*”.