

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas

(UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

Helena Salim de Castro

**Policimento Transnacional: uma análise da cooperação entre Brasil e Bolívia no
combate ao tráfico de drogas (2008-2012)**

Mestrado em Relações Internacionais

São Paulo

2017

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas

(UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

Helena Salim De Castro

**Policiamento Transnacional: uma análise da cooperação entre Brasil e Bolívia no
combate ao tráfico de drogas (2008-2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estratégia, Defesa e Política Externa”.

Orientador: Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira.

São Paulo

2017

Castro, Helena Salim de.

C355 Policiamento Transnacional : uma análise da cooperação entre Brasil e Bolívia no combate ao tráfico de drogas (2008-2012) / Helena Salim de Castro. – São Paulo, 2017.
151 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Paulo José dos Reis Pereira.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2017.

1. Brasil – Relações exteriores – Bolívia – Séc. XXI. 2. Narcóticos – Controle – Cooperação internacional. 3. Brasil – Fronteiras – Bolívia. I. Título.

CDD 327.81084

Helena Salim De Castro

Policciamento Transnacional: uma análise da cooperação entre Brasil e Bolívia no combate ao tráfico de drogas (2008-2012)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estratégia, Defesa e Política Externa”.
Orientador: Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira.

BANCA EXAMINADORA

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

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

Prof. Dr. Tomaz Oliveira Paoliello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

São Paulo, 07 de abril de 2017.

Dedico este trabalho aos meus queridos
avós, Nita, Gaspar, Assunta e Nege.

Esse trabalho foi desenvolvido com o auxílio de uma bolsa concedida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Diógenes e Sumaia, e ao meu irmão, Pedro, pelo apoio, dedicação e confiança que sempre depositaram em mim e na minha formação, tanto acadêmica quanto pessoal. Assim como, à toda a minha família, em especial minha tia Angélica, por acreditar no meu trabalho.

Agradeço ao meu companheiro de vida, Hugo, por ter me incentivado e motivado a ingressar na carreira acadêmica e estar do meu lado nos momentos de angústia e alegria.

Eu não teria alcançado mais esta etapa se não fossem meus professores e colegas da Universidade Federal de Uberlândia. Durante a graduação pude contar com o ensinamento destes grandes mestres das Gerais, em especial meu orientador, prof. Haroldo Ramanzini, que me acompanhou nos primeiros passos na pesquisa acadêmica. Os momentos de alegria e sonhos compartilhados com a minha família mineira, Izabella, Caroline, Poliana, Elton, Davi, Lúcio, Luciano e Ageu, e com os grandes amigos, Ilária e Luís Márcio, também me impulsionaram para chegar até aqui.

Em especial, quero agradecer meu orientador de mestrado, prof. Paulo Pereira, pela paciência e ensinamentos durante estes dois anos. A oportunidade de trabalharmos juntos me despertou o senso crítico e o conhecimento de temas diversos das Relações Internacionais.

Aos professores membros da banca, Tomaz Paoliello e Rafael Villa, pelos comentários e críticas que foram vitais para a realização desta pesquisa.

Agradeço aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), pelos ensinamentos e apoio durante estes dois anos de mestrado.

Ao GECCI - PUC, que me concedeu a honra de compartilhar conhecimento e ideias com pessoas tão inteligentes e amigas.

Agradeço pelas conversas, risadas e cervejas compartilhadas com meus amigos do [rolezinho] Dantas. Os momentos vividos ao lado de pessoas tão especiais me ajudaram a me manter firme nessa grande selva de pedra que é São Paulo. Assim como, às companheiras de apartamento, Luiza e Ana Elisa, por dividirem os temores e alegrias do mestrado durante estes anos de convívio.

Por fim, agradeço ao povo brasileiro. Que eu possa retribuir da melhor forma possível todo o conhecimento adquirido.

RESUMO

O tráfico internacional de drogas é uma das principais ameaças de segurança para os países da América do Sul, em especial o Brasil e a Bolívia. O país andino é o terceiro maior produtor mundial de cocaína e o território brasileiro se constitui como uma das principais rotas de trânsito para as drogas enviadas à Europa, bem como, é considerado o principal mercado consumidor para a cocaína boliviana. Na literatura ainda são poucos os trabalhos que abordam a relação entre os dois países no que concerne essa temática. Assim, o objetivo central desta pesquisa foi analisar o tipo de cooperação desenvolvida entre o Brasil e a Bolívia para o policiamento do combate ao tráfico de drogas. Nosso período de análise foi desde novembro de 2008, quando, após décadas de influência e ingerência norte-americana nas políticas antidrogas da Bolívia, a *Drug Enforcement Administration* (DEA) foi expulsa do território boliviano, o que gerou uma aproximação entre os governos brasileiro e boliviano, até o final de janeiro de 2012, quando foi estabelecido um acordo trilateral entre Bolívia, Brasil e Estados Unidos. Acordo que marcou o retorno da parceria entre o país andino e a superpotência, no que se refere o combate ao tráfico de drogas. Trabalhamos na pesquisa com o conceito de cooperação para o policiamento, pois observamos as operações realizadas não são somente pelas agências policiais, mas, inclusive, aquelas desenvolvidas entre as Forças Armadas. Analisamos algumas questões presentes no processo de policiamento, como a expansão dos atores envolvidos nas atividades de fiscalização e repressão ao tráfico de drogas, a autonomia dos mesmos no desenvolvimento da cooperação e a assimetria de poder entre a relação bilateral, os quais auxiliaram no nosso objetivo central. Constatamos que, diferentemente da cooperação entre Bolívia e Estados-Unidos, o Brasil e a Bolívia estabeleceram, ao longo dos anos de 2008 a 2012, uma cooperação para o policiamento do tipo bilateral, em que houve o respeito à soberania territorial e às políticas antidrogas de cada país.

Palavras-chave: Brasil. Bolívia. Cooperação. Policiamento. Tráfico de Drogas.

ABSTRACT

International drug trafficking is one of the main security threats to the countries of South America, especially Brazil and Bolivia. The Andean country is the third largest cocaine producer in the world and the Brazilian territory is one of the main transit routes for drugs sent to Europe, as well as being considered the main consumer market for Bolivian cocaine. In the literature there are still few studies that deal with the relationship between the two countries concerning this issue. So, the main objective of this research was to analyze the type of cooperation developed between Brazil and Bolivia for policing the fight against drug trafficking. Our period of analysis has been since November 2008, when, after decades of US influence and interference in Bolivia's anti-drug policies, the Drug Enforcement Administration (DEA) was expelled from Bolivian territory, which led to an approximation between the Brazilian and Bolivian governments, until the end of January 2012, when a trilateral agreement was signed between Bolivia, Brazil and the United States. This agreement marked the return of the partnership between the Andean country and the superpower, as it relates to combating drug trafficking. We work in the research with the concept of cooperation for policing, because we observe the operations carried out not only by the police agencies, but also those developed among the Armed Forces. We analyzed some issues in the policing process, such as the expansion of actors involved in drug control and repression activities, their autonomy in the development of cooperation and the asymmetry of power between the bilateral relationship, which have helped our central objective. We concluded that, unlike Bolivia-US cooperation, Brazil and Bolivia established, over the years 2008-2012, a bilateral cooperation for policing, with respect for territorial sovereignty and respect of each country's anti-drug policies.

Keywords: Brazil. Bolivia. Cooperation. Policing. Drug Trafficking.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	–	Cultivo de Coca na Bolívia, 2000-2014 (ha)	55
Mapa 1	–	Mapa político da Bolívia (2006)	60
Mapa 2	–	Principais regiões de cultivo de coca, 1985	61
Gráfico 2	–	Cultivo de Folha de Coca nos Países da Região Andina, 1990-2002... ..	70
Mapa 3	–	Mapa da região de fronteira Brasil-Bolívia	108
Gráfico 3	–	Apreensões de cocaína em países sul-americanos selecionados, 2000 – 2010	122
Gráfico 4	–	Apreensão de cocaína na Bolívia em toneladas métricas, 2004 – 2014 ..	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Quantificação do cultivo da folha de coca por região (ha), 2006-2009	74
Tabela 2 –	Acordos e Reuniões celebrados entre as autoridades brasileiras e bolivianas, 2008-2012	115
Tabela 3 –	Operações realizadas pelas forças de segurança brasileiras e bolivianas na região de fronteira, 2008-2012	121

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALCA	Acordo de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
AMERIPOL	Comunidade de Polícia da América
ATPA	Andean Trade Promotion Act
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CICAD	Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas
CMO	Comando Militar do Oeste
COB	Central Obrero Boliviano
CONAD	Conselho Nacional de Política sobre Drogas
CONALTID	Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas
CONFEN	Conselho Federal de Entorpecentes
CRS	Complexo Regional de Segurança
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSPMD	Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas
CTFrons	Câmaras Temáticas de Fronteiras
DEA	Drug Enforcement Administration
DIGPROCOCA	Direção Geral de Desenvolvimento Integral das Regiões Produtoras de Coca
DIRECO	Dirección de Reconversion Agrícola
DPF	Departamento da Polícia Federal
ELCN – RHC	Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca
EMCFA	Estado Maior Conjunto das Forças Armadas
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia
FBI	Federal Bureau of Investigation

FELCN	Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico
FNSP	Força Nacional de Segurança Pública
FTE	Fuerza de Tarea Expedicionaria
GGIFs	Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMP	Illicit Crop Monitoring Program
JIFE	Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes
MAS	Movimento ao Socialismo
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAS	Narcotics Affairs Section
NSC	National Security Council
OBID	Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONDCP	Office for National Drug Control Policy
PDD	Presidential Decision Directive
Pefron	Plano Estratégico de Fronteiras
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Política Nacional sobre Drogas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PT	Partido dos Trabalhadores
SENASP	Secretaria de Segurança Pública
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SINESPJC	Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal
SISNAD	Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
UMOPAR	Unidad Móvil para Áreas Rurales
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
USAID	United States Agency for International Development
VANT	Veículo Aéreo Não Tripulado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A TRANSNACIONALIZAÇÃO DO POLÍCIAMENTO E OS FATORES DETERMINANTES DA COOPERAÇÃO	22
2.1	Os Debates sobre a “Transnacionalização do Policiamento”	27
2.2	Os Diferentes Tipos de Cooperação para o Policiamento	34
2.3	A Modernização do Policiamento e a Cooperação entre as Instituições	42
2.4	Considerações Gerais	52
3	A ATUAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS NO COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS NA BOLÍVIA	55
3.1	A “Guerra às Drogas” na Bolívia	58
3.2	Morales e a Nova Política Antidrogas	71
3.3	Considerações Gerais	80
4	A COOPERAÇÃO ENTRE O BRASIL E A BOLÍVIA NO COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS	84
4.1	A Política Externa Brasileira e a Regionalização da Segurança	86
4.2	O Desenvolvimento de Políticas e Leis Brasileiras sobre o Tráfico de Drogas	97
4.3	Uma Análise dos Acordos e Operações Desenvolvidos entre 2008 e 2012	106
4.4	Considerações Gerais	124
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
[s/ nº]	REFERÊNCIAS.....	138
[s/ nº]	APÊNDICE A – Lista de Correspondências entre o MRE a Embaixada brasileira em La Paz (2008-2012)	151

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se propõe a analisar as operações e acordos estabelecidos pelas forças de segurança brasileiras e bolivianas entre os anos de 2008 a 2012, no que concerne o combate ao tráfico de drogas na região de fronteira. O objetivo é identificar que tipo de cooperação foi desenvolvida entre os dois países e quais as questões que emergem desse processo de policiamento conjunto. Partimos das hipóteses de que o tráfico de drogas é um problema comum entre o Brasil e a Bolívia e que, com a expulsão da agência antidrogas dos Estados Unidos, DEA (*Drug Enforcement Administration*), em novembro de 2008 do território boliviano, as instituições policiais e militares brasileiras ocuparam o vácuo operacional deixado, estabelecendo um determinado tipo de cooperação bilateral para o policiamento.

Nossa análise tem como marco final o acordo trilateral Bolívia, Brasil e Estados Unidos, assinado em janeiro de 2012. Objetivando aumentar a fiscalização e destruição das plantações de folha de coca excedentária no território boliviano, este acordo representou o retorno da parceria na luta antidrogas entre o país andino e a superpotência, após três anos da expulsão da DEA.

O tráfico de drogas é uma das grandes preocupações de segurança para os Estados e sociedades. Para os países da América Latina esta atividade ilícita, assim como outros crimes transnacionais, é percebida como um problema prioritariamente da agenda de segurança pública, uma vez que ameaça a segurança dos indivíduos. No entanto, ela também pode ser percebida como um problema de segurança nacional, ao ameaçar os elementos constitutivos do estado – as instituições, território, população e a sua soberania política (DREYFUS, 2009a, p. 178).

O caráter transnacional do tráfico de drogas impulsiona os governos à elaborarem mecanismos de cooperação que permitam um eficaz combate à esta atividade ilícita. Esta situação é percebida na América do Sul. A complexidade e dinâmica do tráfico de drogas afeta os países, conformando uma rede de produção, venda e consumo de substâncias ilícitas. Na região encontram-se os maiores produtores de cocaína do mundo: Bolívia, Peru e, principalmente, a Colômbia. Sendo que, a importância da região andina no tráfico internacional de cocaína deve-se à proximidade com o maior mercado consumidor da droga no mundo, os Estados Unidos. Ademais, com o crescimento do consumo nos países europeus, alguns países sul-americanos ganharam destaque como países de trânsito, como a Venezuela e o Brasil.

A América do Sul também desponta como um grande mercado consumidor desta

substância. Em 2008 o volume de apreensões de cocaína nesta sub-região totalizou 418 toneladas, sendo o maior aumento, em relação a 2007, registrado na Colômbia: 61,9 toneladas (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2010, p. 166). Entre 2010 e 2012 registrou-se um aumento percentual da prevalência de uso da droga entre a população sul-americana, de 0,7% para 1,2%, ocasionado pelo alto consumo de cocaína no Brasil, o maior mercado da sub-região (UNODC, 2015, p. 53).

O Brasil tem uma grande importância na dinâmica do tráfico de drogas na região sul-americana. É considerado um país de ciclo completo para o tráfico, onde internamente ocorrem a produção, venda e consumo de drogas, além do uso do sistema financeiro local para a lavagem de dinheiro gerado por essa atividade ilícita (DREYFUS, 2009b, p. 290). A crescente importância do país na complexa rede de tráfico de drogas da América do Sul exige a elaboração de análises específicas sobre seu papel neste contexto.

Ainda são poucos os autores, dentro da literatura de Relações Internacionais, que tem como objeto principal de trabalho a questão das drogas no Brasil. Destaca-se o trabalho pioneiro de Procópio e Vaz (1997). Os autores fizeram uma análise quantitativa e qualitativa sobre a situação do tráfico de drogas no Brasil. Apontaram que a partir da década de 1990 as questões do tráfico de drogas tornaram-se objeto de análise para acadêmicos e também passaram a acarretar políticas de segurança por parte do Estado brasileiro. De acordo com Procópio e Vaz (1997, p. 79), foi a partir de 1993 que houve uma maior repressão do governo e uma maior participação dos atores estatais (destaque para o Conselho Federal de Entorpecentes e o Departamento da Polícia Federal) no combate ao tráfico de drogas no país.

A pesquisadora Mônica Herz (2006) fez uma análise mais específica sobre o posicionamento do Brasil quanto às questões de segurança na região andina. A autora destacou que desde a década de 1980 o governo brasileiro busca estabelecer uma cooperação com os países vizinhos da região amazônica, em decorrência da grande presença de atividades ilícitas nas fronteiras, em especial o tráfico de drogas (HERZ, 2006, p. 214).

O problema das drogas no Brasil também é objeto de pesquisa para Thiago Rodrigues. Em um de seus trabalhos o autor apresenta o processo de consolidação da proibição do consumo e venda de substâncias ilícitas no aparato legislativo brasileiro. Rodrigues (2004, p. 129) afirma que no Brasil a proibição do uso de drogas foi fortemente influenciada por grupos moralistas da sociedade e por grande parte da imprensa conservadora, culminando numa série de leis adotadas pelo Estado, sempre em concordância com as normas internacionais, expressas nas Conferências e Convenções das Nações Unidas.

A diplomata de carreira Luiza Lopes da Silva (2013) fez uma profunda análise

histórica sobre a perspectiva brasileira no contexto internacional do tráfico de drogas. É interessante a explanação que a autora faz sobre a participação do Brasil nas iniciativas regionais de cooperação para o combate ao tráfico de drogas, com destaque na Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD). Silva (2013, p. 230) assinala que a maior preocupação do governo brasileiro com o problema das drogas se deu na década de 1990, quando também se observou um aumento da atuação da CICAD. Mas, foi a partir dos anos 2000, que a autora afirma que o Brasil teve uma participação ativa neste organismo, ocupando cargos e desenvolvendo projetos de cooperação horizontal, em paralelo com o desenvolvimento de um aparato institucional e legislativo doméstico (SILVA, 2013, p. 239-241).

Trabalhos de mestrado e doutorado também estão sendo desenvolvidos a respeito do combate ao tráfico de drogas no Brasil e nas regiões de fronteira com os vizinhos sul-americanos. A pesquisadora Priscila Villela (2015) elaborou uma dissertação onde abordou alguns aspectos da política antidrogas do Brasil nos anos 1990 e as suas dimensões internacionais. Para a autora, o aumento do consumo de cocaína no país a partir deste período, junto com a consolidação do Brasil como um país de trânsito para a droga vinda dos Andes, e o estabelecimento de uma política externa voltada à participação nos regimes internacionais foram os fatores que impulsionaram o governo brasileiro a aderir aos tratados internacionais sobre drogas e a aproximar-se das políticas de combate ao tráfico, promulgadas pelos Estados Unidos (VILLELA, 2015, p. 61).

Conforme apresentado pela literatura, a inserção internacional do Brasil no combate ao tráfico de drogas iniciou-se nos anos 1990. Em paralelo com uma política externa participativa nos regimes internacionais, aumentava a preocupação do governo com o abuso e o tráfico de drogas dentro do território. Já nos primeiros anos do século XXI, o Brasil adquirira uma postura mais propositiva nas discussões regionais e internacionais a respeito do crime organizado. Ademais, o governo brasileiro passou a desenvolver políticas voltadas para a fiscalização e vigilância das fronteiras e a impulsionar as relações bilaterais com os países vizinhos, a fim de impedir o tráfico de bens e serviços ilícitos. Um dos programas criados para a proteção destas regiões foi o Plano Estratégico de Fronteiras (Pefron), em 2011, o qual prevê a atuação de policiais e militares em operações de combate aos grupos criminosos.

Uma das preocupações do governo brasileiro é com a extensa região de fronteira terrestre compartilhada com a Bolívia. São 3.423 km de divisa e seis cidades-gêmeas (municípios cortados pela linha de fronteira), que impulsionam a integração econômica e cultural entre os dois países, bem como o fluxo de atividades ilícitas. A Bolívia é atualmente o

terceiro maior produtor de cocaína da América do Sul (precedido da Colômbia e do Peru) e o principal exportador da droga para o Brasil (UNODC, 2013, p. 42). O cultivo da folha de coca é uma prática antiga no território boliviano, ligada à tradição cultural de mastigação da folha e ao uso medicinal da mesma pelos camponeses, o que atrai diversos grupos criminosos nacionais e estrangeiros, que realizam o processamento da cocaína e exportam a droga para os mercados consumidores, em especial os países vizinhos da América do Sul e da Europa.

Diante desta complexidade da rede transnacional de tráfico de drogas, ambos os países participam dos dois organismos multilaterais da região, que concernam sobre esta temática: a CICAD e o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD). No entanto, a participação tanto do Brasil quanto da Bolívia é mínima nestes fóruns. A influência dos Estados Unidos na Comissão Interamericana restringe as propostas e políticas dos demais países (SILVA, 2013), em especial a política boliviana de apoio ao cultivo da folha de coca. E, embora o CSPMD tenha sido criado para atender as demandas específicas da região sul-americana, o que observamos é a ausência do Brasil e da Bolívia na liderança dos Planos de Ação do organismo (CASTRO, 2016, p. 65). Aspectos que indicam uma preferência dos dois países pela elaboração de acordos bilaterais para o combate às drogas.

Há décadas o Brasil realiza acordos com a Bolívia no que concerne a necessidade de combater o crime organizado entre os dois países. O primeiro neste sentido foi o Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas que Produzem Dependência, de 1977. A assinatura deste Convênio se deu em um momento que a Bolívia era considerada o maior produtor mundial de cocaína, devido ao cultivo excedente da folha de coca na Amazônia boliviana. Além disso, este acordo entre Bolívia e Brasil inseriu-se num contexto de ditaduras militares em ambos os países – com o general Hugo Bánzer Suárez (1971-1978) como grande apoiador da repressão política nos países vizinhos, em especial no Brasil, governado por Ernesto Geisel (1974-1979) (RODRIGUES, 2012, p. 87).

Durante a década de 1980 e 1990 há um intenso movimento de repressão ao tráfico de drogas e de erradicação forçada das folhas de coca na Bolívia. O governo dos Estados Unidos, sob a justificativa da “guerra às drogas”, colocou em prática diversas operações no território boliviano, estabelecendo-se como o principal ator estrangeiro na luta antidrogas na Bolívia. Apenas no final da década de 1990 e durante os anos 2000 é que vai se observar novamente o estabelecimento de acordos entre Bolívia e Brasil com relação ao combate ao tráfico de drogas. Tanto que, em 1999 é celebrado o Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, entre os governos brasileiro e boliviano (DIAS, 2015, p. 6).

Em 2008 ocorreu uma série de desentendimentos diplomáticos entre os Estados Unidos e a Bolívia, que culminaram na expulsão da DEA do território boliviano no mês de novembro. A expulsão da agência antidrogas norte-americana, até então principal parceira da Bolívia para o combate ao tráfico de substâncias entorpecentes, refletiu-se num vácuo de ação policial no território boliviano, o qual permitiu uma maior atuação das forças de segurança do Brasil. A partir deste momento observamos o desenvolvimento de uma cooperação bilateral para o policiamento entre as forças de segurança brasileiras e bolivianas.

A cooperação entre a Bolívia e o Brasil, com relação ao combate ao tráfico de ilícitos, é trabalhada na literatura por diferentes vieses e ênfases. Podemos dividir os autores que versam sobre esta cooperação em dois grupos maiores de análise. Há um primeiro grupo de autores que analisam a cooperação entre os dois países no âmbito estatal, observando a importância da diplomacia presidencial e o papel de atores estatais, como os ministérios das relações exteriores e da justiça. Neste grupo, alguns autores trabalham o tema do tráfico de drogas dentro de um escopo maior da cooperação entre Bolívia e Brasil, juntando-se à uma literatura mais ampla sobre a cooperação.

Um segundo grupo de autores analisa os aspectos técnicos da cooperação policial entre os dois países e busca focar as análises nas dinâmicas do tráfico nas cidades-gêmeas. Podemos, ainda, subdividir este grupo entre aqueles autores que versam sobre o papel das burocracias nacionais na cooperação policial e outros que dão maior ênfase a atuação de atores subnacionais.

No primeiro grande grupo, estão os trabalhos do diplomata de carreira e ex-embaixador do Brasil na Bolívia, Marcel Fortuna Biato (2012), da pesquisadora brasileira Mônica Hirst (2013) e do historiador e ex-presidente da Bolívia, Carlos D. Mesa Gisbert (2011). O trabalho de Biato (2012), dentre estes, é o que se concentra especificamente na questão da cooperação para o combate ao tráfico de drogas. Com um olhar específico de sua profissão, o autor assinala que a Bolívia é o principal sócio estratégico do Brasil na luta contra o crime transnacional, e que ambos os países observam o combate ao tráfico como uma responsabilidade a ser compartilhada, em que a confiança é o fator necessário para a aplicação de políticas eficazes, as quais se baseiam no “princípio do controle social da produção da folha de coca”¹ (BIATO, 2012, p. 8).

Os trabalhos de Hirst (2013) e Gisbert (2011) inserem a discussão do combate ao

1

De acordo com este princípio, é necessário o uso de políticas sociais e de desenvolvimento no tratamento com os cultivadores da folha de coca.

tráfico de drogas dentro de um escopo maior da cooperação entre Bolívia e Brasil. A pesquisadora brasileira considera que a preocupação com a segurança pública e o combate ao narcotráfico é a terceira área de maior relevância na parceria bilateral Brasil-Bolívia – precedida do setor energético e de infraestrutura. A expansão do tráfico de drogas nos anos 2000 e o fato da Bolívia ser um grande produtor de cocaína (e o Brasil um importante consumidor) colocam os países como cooperantes nesta questão (HIRST, 2013, p. 27).

O trabalho da autora ainda dá destaque à importância da diplomacia presidencial e um pretense alinhamento ideológico entre os governos boliviano e brasileiro. Hirst (2013, p. 27) afirma que a entrada do presidente Lula no governo brasileiro e do presidente Evo Morales na Bolívia incentivou a cooperação entre os dois países em diversas áreas, sendo uma delas a de segurança pública e combate ao narcotráfico. O contexto de expansão do tráfico de entorpecentes na Bolívia, juntamente com a expulsão da DEA do país, impulsionou a criação de programas de assistência bilateral com o Brasil, que envolveram a participação das polícias federais, das forças armadas e dos ministérios de relações externas de ambos os países (HIRST, 2013, p. 27-29).

Gisbert (2011), também dando grande ênfase ao papel das lideranças políticas, busca compreender as atuais relações entre ambos os países, para isso apresenta questões chave que historicamente permeiam estas relações, como a questão das migrações e o narcotráfico. O autor divide suas análises dentro dos dois governos do presidente Lula e, por fim, aponta quais temas e preocupações permaneceriam e se intensificariam com a chegada de Dilma Rousseff na presidência do Brasil.

O pesquisador boliviano assinala que o tema do tráfico de drogas apresenta-se como um desafio na relação entre Brasil e Bolívia, o qual exigiria uma maior atenção por parte da presidente Dilma. O aumento da importância do Brasil como mercado consumidor para a droga boliviana e a expulsão da DEA, em 2008, influenciaram na conversão deste tema como uma das prioridades da agenda entre os Estados vizinhos (GISBERT, 2011, p. 16).

O segundo grupo de autores aborda a questão da cooperação para o combate ao tráfico de drogas entre Bolívia e Brasil através de uma análise circunscrita às cidades-gêmeas e os aspectos técnicos desta cooperação. Há trabalhos focados especificamente em discutir a gestão da segurança pública como uma questão técnica, de administração pública, propondo soluções para as debilidades no que concerne o controle nas fronteiras. O trabalho dos pesquisadores da área de Estudos Fronteiriços, Mérces Dias Júnior, Quelim Crivelatti e Edgar da Costa (2013), vai nesse sentido. Os autores discutem a gestão da segurança pública na fronteira entre os dois países via a cidade de Corumbá, no estado do Mato Grosso do Sul.

Além de perpassarem por aspectos conceituais e teóricos sobre a gestão do território fronteiriço, os autores assinalam a importância da fronteira que abrange as cidades de Corumbá e Ladário (Brasil) e Puerto Quijarro e Puerto Suárez (Bolívia) como um “corredor” para os ilícitos, principalmente a cocaína, que entram no Brasil (DIAS et al, 2013, p. 47). De acordo com os autores, uma melhor gestão destas áreas fronteiriças depende da integração das ações entre os Estados nacionais e da capacitação dos agentes responsáveis pela fiscalização e controle da segurança pública (DIAS et al, 2013, p. 50-55).

O acadêmico e consultor internacional boliviano, José Carlos C. N. del Prado, também se valendo de uma análise mais restrita às cidades, aborda os problemas de segurança na cidade de Cobija, no departamento de Pando, a qual faz fronteira com o estado do Acre no Brasil. Com um estudo exploratório sobre as especificidades das problemáticas da fronteira da Bolívia, o autor assinala o crescimento, desde 2005, do narcotráfico como atividade ilícita na região (DEL PRADO, 2012, p. 8). Apesar da criação de agências e forças especiais de segurança responsáveis pelo controle e fiscalização das áreas fronteiriças na Amazônia boliviana, Del Prado (2012) aponta que diversas organizações criminosas do Peru e do Brasil utilizam de intermediários bolivianos para o transporte da droga entre estes dois países, aproveitando-se da vasta fronteira tri-nacional.

O trabalho do pesquisador Markus Schultze-Kraft (2010), que compõe o Anuário de 2010 de Segurança Regional na América Latina e no Caribe, elaborado sob o âmbito da fundação Friedrich Ebert, também aborda os aspectos técnicos da cooperação policial. O autor enfatiza a importância da parceria Bolívia-Brasil para o combate ao tráfico de drogas. Embora o objetivo do artigo seja fazer uma descrição ampla sobre o problema do crime organizado nos países andinos, o autor afirma que é imprescindível um melhor controle na fronteira da Bolívia com o Peru e o Brasil, para evitar o contrabando da cocaína peruana pelo território boliviano. Schultze-Kraft (2010, p. 449) também assinala que com a expulsão da DEA, em 2008, foi de interesse de Brasília e La Paz estabelecer acordos para melhorar os mecanismos de resposta ao tráfico entre ambos os países, principalmente no que se refere a cooperação em inteligência.

Esta preocupação em análises restritas às cidades gêmeas, porém com foco em outros atores além dos estatais, pode ser constatada em um trabalho recente de doutorado realizado na Universidade de Brasília (UnB). Heloisa M. Gimenez (2015) aborda algumas questões de defesa e segurança na fronteira Bolívia-Brasil, principalmente nas cidades gêmeas de Puerto Quijarro e Corumbá.

Embora o foco da autora seja nas questões de segurança energética, envolvendo o

petróleo e gás bolivianos, ela faz uma interessante análise sobre as políticas e acordos de cooperação entre os dois países para o combate às atividades ilícitas na fronteira, em especial o tráfico de drogas. Gimenez (2015, p. 260) constata que a cooperação na fronteira entre os dois países ocorre, em sua maioria, através de atores subnacionais e não estatais, além de possuir um baixo nível de institucionalização. Isso ocorre devido à falta de políticas públicas específicas para os territórios de fronteira e à dificuldade das sociedades fronteiriças de participarem da elaboração das ações estatais (GIMEZES, 2015, p. 260).

Nossa pesquisa se insere, em certa medida, no primeiro grande grupo de autores. Nossa análise sobre a cooperação para o policiamento do tráfico de drogas entre o Brasil e a Bolívia leva em conta o contexto social e político de ambos os países e o papel das lideranças governamentais – a proximidade ideológica entre o presidente Evo Morales e o presidente Lula contribuíram para o estreitamento da cooperação bilateral. Ademais, para analisarmos os acordos e operações de policiamento realizado, é preciso apontar e discutir a atuação das instituições estatais, em especial o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa.

Entretanto, embora partirmos da mesma hipótese dos demais autores de que houve uma maior cooperação para o policiamento entre os dois países a partir da expulsão da DEA em novembro de 2008, expandimos nossa análise para compreensão de alguns aspectos presentes na relação bilateral. Dentre estes pontos, nós analisaremos: i) quais atores estiveram envolvidos nos acordos e operações; ii) se houve autonomia das instituições policiais e militares no desenvolvimento da cooperação; e iii) se houve assimetria de poder no processo de policiamento.

Estes pontos principais compõem nossa pergunta geral: qual o tipo de cooperação foi realizado entre Brasil e Bolívia, no que concerne o combate ao tráfico de drogas, ao longo dos anos de 2008 a 2012?

Para responder a este questionamento, a pesquisa foi dividida em três capítulos, ao que se soma esta Introdução e as Considerações Finais. No capítulo 2 nós apresentamos algumas discussões conceituais presentes na literatura de “transnacionalização do policiamento”. O primeiro tópico (2.1) foi destinado para análise das questões e dilemas apresentados pelos principais autores, os quais podem emergir como consequência desse processo. No segundo tópico (2.2) discorreremos sobre os tipos gerais de cooperação para o policiamento analisados pela literatura. Nosso objetivo foi discutir as diversas formas de cooperação possíveis entre as forças de segurança e compreender que o processo de cooperação para o policiamento depende do contexto em que os países estão inseridos. O último tópico (2.3) aborda o processo de modernização do policiamento que vem ocorrendo na América Latina, em

especial na Bolívia e no Brasil, a fim de compreendermos como estas mudanças têm afetado a cooperação entre os Estados no combate ao tráfico de drogas ilícitas.

No capítulo 3 nosso objetivo foi realizar uma análise do período anterior à aproximação entre Brasil e Bolívia, a fim de contextualizar os acontecimentos que desencadearam na cooperação entre estes dois países a partir de 2008. Para isso, foi necessário analisar os aspectos da cooperação entre os governos boliviano e norte-americano na luta contra o tráfico de drogas. No primeiro tópico (3.1) discorremos sobre o período em que a Bolívia esteve totalmente inserida na política antidrogas promulgada pelos Estados Unidos, analisando quais os aspectos que permitiram a ingerência norte-americana no território boliviano. O segundo e último tópico deste capítulo (3.2) analisa os primeiros momentos de afastamento entre os dois países. Diversas manifestações sociais e políticas e o fracasso de algumas operações foram desgastando a cooperação bilateral e estabeleceram as bases para a posterior aproximação entre Brasil e Bolívia.

O último capítulo da dissertação, capítulo 4, contém nosso objetivo central: a análise dos acordos e operações desenvolvidos pelas forças de segurança brasileiras e bolivianas ao longo dos anos de 2008 a 2012. Para discorrermos sobre quais os aspectos que compõe o tipo de cooperação estabelecida pelos dois países, foi preciso uma primeira discussão a respeito do papel do Brasil no processo de regionalização da segurança. Assim, o primeiro tópico (4.1) apresenta as características da política exterior brasileira para a América do Sul ao longo dos anos 2000 e o como o país se inseriu e impulsionou os debates sobre questões de segurança regional.

No segundo tópico (4.2), ainda como base para a análise do tipo de cooperação realizada, dissertamos sobre as políticas e legislações brasileiras elaboradas nos primeiros anos do século XXI. Nosso objetivo foi compreender quais mudanças internas que permitiram o maior engajamento das forças de segurança do Brasil na cooperação para o policiamento do tráfico de drogas. Com estas discussões anteriores, pudemos analisar no último tópico (4.3) os acordos e ações realizados pelas forças de segurança de ambos os países na região de fronteira compartilhada. Apresentando os atores envolvidos neste processo e analisando os dilemas e aspectos presentes, pudemos observar o tipo de cooperação para o combate ao tráfico de drogas que foi desenvolvido entre Brasil e Bolívia.

2 A TRANSNACIONALIZAÇÃO DO POLICIAMENTO E OS FATORES DETERMINANTES DA COOPERAÇÃO

O tráfico internacional de drogas é considerado uma das vertentes do crime organizado transnacional. Os grupos envolvidos nas diversas fases desta atividade ilícita (produção, transporte e venda das drogas) se beneficiam das dinâmicas do mundo globalizado, em que as fronteiras entre os países se tornam mais fluídas, facilitando a comercialização de bens e mercadorias legais e ilegais.

O conceito de crime é definido socialmente, sendo de responsabilidade das unidades políticas soberanas a determinação das proibições, distinguindo o lícito do ilícito, e o estabelecimento de medidas de restrição e coerção às sociedades (PEREIRA, 2011, p. 40). A percepção do crime organizado como uma ameaça à soberania e sociedade dos Estados pode ser entendida como um processo de construção política. Pereira (2011; 2015) discorre sobre como foi construída esta percepção pelo governo dos Estados Unidos durante a década de 1990, que permitiu ao país adotar uma série de medidas para combatê-lo, influenciando na homogeneização das diretrizes dos organismos multilaterais. De acordo com Edwards e Gill (2003, p. 3), os Estados Unidos podem ser considerados o "lar" do conceito e do fenômeno do crime organizado.

Desde o início dos anos 1990 o termo "crime organizado transnacional" tem sido utilizado para se referir às gangs internacionais e às organizações criminosas tipo "Máfias" (WOODIWISS, 2003, p. 13) (organizações hierárquicas que executam atividades ilícitas e utilizam de meios violentos para alcançar seus objetivos). No entanto, a preocupação com o crime organizado, dentro dos Estados Unidos, vem desde as décadas de 1920 e 1930, enfatizando-se nos anos 1950, devido à forte presença da Máfia italiana no país (WOODIWISS, 2003, p. 15-16). O crime organizado passava a ser considerado uma ameaça estrangeira (PEREIRA, 2015, p. 92).

A partir de meados nos anos 1970 e ao longo de 1980, com o surgimento dos grandes cartéis de droga na América Latina, aumentou-se a atenção do governo norte-americano com o crime organizado no continente. Diante deste contexto, a administração do presidente Ronald Reagan instaurou uma Comissão Presidencial (*Commission on Organized Crime*, de 1983). O objetivo desta comissão era investigar o crime organizado, assinalando o tráfico de drogas no continente americano como uma das principais questões da agenda de segurança dos Estados Unidos (WOODIWISS, 2003, p. 17). Esta crescente preocupação com o crime organizado permitiu a elaboração de políticas domésticas nos Estados Unidos, durante a

década de 1990. As quais influenciaram nas percepções de ameaças e mecanismos de combate às atividades ilícitas nos demais países e dentro das Nações Unidas (PEREIRA, 2015, p. 99).

No governo do presidente Bill Clinton, ao longo dos anos 1990, deu-se importância para o processo da globalização como impulsionador do crime organizado transnacional, chegando a considerar este como inédito. Apesar das atividades ilícitas não serem um fenômeno recente, a percepção nos Estados Unidos era de que a dinamização das relações sociais, políticas e comerciais, permitiu que estas atividades se expandissem mais facilmente pelas fronteiras nacionais (PEREIRA, 2015, p. 88). O fim da Guerra Fria foi considerado um fator chave para a maior circulação de pessoas e bens, lícitos e ilícitos, pelos países (PEREIRA, 2015, p. 89). Exigindo, portanto, o desenvolvimento de mecanismos e políticas responsáveis pelo controle e combate destas atividades.

Um dos principais mecanismos institucionais neste sentido foi a “*Presidential Decision Directive 42*” (PDD-42), estabelecida em 1995, que alocou o crime organizado transnacional na agenda de segurança dos Estados Unidos, tornando possível, posteriormente, que este fosse considerado uma questão de segurança internacional, exigindo a atuação em diversos países (PEREIRA, 2015, p. 99).

Em setembro do ano anterior, 1994, já havia sido realizada uma conferência na capital norte-americana sobre um novo entendimento global pluralista do crime organizado. A preocupação com o caráter transnacional das atividades criminosas gerou um ímpeto nas autoridades e agências do país em clamar pelo compartilhamento de informações entre policiais e oficiais de inteligências de diversos Estados, com o objetivo de construir mecanismos que ultrapassassem as fronteiras nacionais, sendo capazes de combater os grupos criminosos organizados transnacionalmente (WOODIWISS, 2003, p. 20). Como reflexo internacional deste encontro, foi realizada uma Conferência Ministerial Mundial sobre o Crime Organizado Transnacional, sob o escopo das Nações Unidas. O teor das discussões e análises da Conferência foi semelhante aquele apresentado pelas autoridades norte-americanas, reafirmando a capacidade de influência dos Estados Unidos (WOODIWISS, 2003, p. 21).

Como resultado desta Conferência, decidiu-se pela elaboração de uma convenção internacional sobre o tema. Assim, no ano de 2000, foi estabelecida a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), a qual apresenta uma definição de “grupo criminoso organizado”:

[...] grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou

enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material (NAÇÕES UNIDAS, 2000, art. 2a).

O tráfico de drogas se apresenta como a maior expressão do crime organizado, principalmente pelo seu caráter transnacional que facilitou este processo de proliferação e internacionalização de leis e regimes proibitivos (PEREIRA, 2011, p. 187). Assim como ocorrido com o crime organizado em sua amplitude, a percepção do tráfico de drogas como uma ameaça² e os instrumentos e políticas desenvolvidos para combatê-lo também foram socialmente construídos. Houve um processo de securitização desta temática, ocasionando na adoção de medidas excepcionais para o seu combate (ex: uso de militares na erradicação de áreas de cultivo e expansão do policiamento) (BUZAN et al., 1998).

A Teoria da Securitização foi formulada pelos autores da Escola de Copenhague. De acordo com os teóricos desta escola de pensamento, uma determinada questão pode ser analisada pelos agentes em três níveis distintos. O primeiro deles é quando tal temática não é politizada, não havendo a necessidade de desenvolver políticas específicas para o seu tratamento. No segundo nível esta questão já adquiri um caráter de política pública, e medidas específicas são adotadas. O terceiro e último nível é quando ocorre a securitização da questão. O agente securitizador (ex: governo) considera tal problema uma ameaça à segurança e com o apoio de outros atores (ex: sociedade) lança-se mão de medidas emergenciais e extraordinárias para combatê-la (BUZAN et al., 1998).

Podemos analisar a década de 1970 como o início deste processo de securitização do tráfico de drogas. Como primeira expressão houve a denominação do abuso de drogas como o “inimigo público número um” dos Estados Unidos, feita pelo presidente Richard Nixon, em 1971 (THE WHITE HOUSE, 1971). A necessidade de impedir a entrada de ilícitos no país fez com que Nixon anunciasse sua “guerra às drogas” no continente. A criação da agência antidrogas norte-americana, DEA (*Drug Enforcement Administration*), em 1974, com o objetivo de coordenar as ações de combate à produção e consumo dos ilícitos tanto dentro dos Estados Unidos como em outros países, representou essa nova empreitada do governo (RODRIGUES, 2012a, p. 39).

Nas demais décadas a “guerra às drogas” se expandiu e se consolidou na América Latina, devido ao aumento do consumo de cocaína, que era produzida nos países andinos (Colômbia, Peru e Bolívia), principalmente durante os anos do governo de Ronald Reagan.

2

Nesta pesquisa consideramos a "ameaça" como um conceito relativo, dependente da percepção dos atores sobre determinada questão ou situação (SAINT-PIERRE, 2003).

Além disso, a atuação cada vez mais preponderante dos cartéis de drogas e o uso crescente de táticas violentas, como sequestros e assassinatos, por parte destas organizações criminosas, exigia do governo norte-americano uma postura mais assertiva. Destacava-se a presença dos cartéis de Cali e Medellín, organizações criminosas colombianas que controlavam o mercado de drogas na região, sendo "responsáveis por 80% da cocaína e 15% da heroína que entrava nos Estados Unidos" (PEREIRA, 2015, p. 97).

O surgimento do cartel de Medellín, fundado e liderado pela icônica figura de Pablo Escobar (1949-1993), é analisado por McCarthy (2011, p. 147) como uma resposta ao aumento da demanda de cocaína na década de 1970, principalmente pela sociedade norte-americana. O poder e importância desta organização narcotraficante também é consequência do uso irrestrito de violência e das habilidades empresariais de Escobar (impulsionou o cultivo de coca e a produção de cocaína no seu país e desenvolveu vários métodos de lavagem de dinheiro), além da localização favorável da Colômbia, que permitia o escoamento das drogas para o principal mercado consumidor: os Estados Unidos (MCCARTHY, 2011, p. 151-153). O cartel de Cali também soube aproveitar destas vantagens, além de estabelecer relações especiais com a cidade de Nova York, o que garantia uma grande demanda da droga (MCCARTHY, 2011, p. 158).

Diante deste contexto de expansão do tráfico de drogas e da presença de grandes cartéis, em 1989, o presidente norte-americano George H. W. Bush (1989-1993) realizou o que se considerou o marco da “guerra às drogas”: a invasão do Panamá³. No governo de Bill Clinton (1993-2001), como já mencionado, o crime organizado ganhou destaque na agenda de segurança do hemisfério. Com relação ao tráfico de drogas, impulsionou-se ainda mais a adoção de políticas e acordos de cooperação entre os países do continente. Tanto que em 1999 foi assinado o Plano Colômbia, entre os governos norte-americano e colombiano, para o financiamento do combate à produção de cocaína e aos grupos organizados. Outros acordos foram realizados pelos governos seguintes, como a Iniciativa Regional Andina⁴ (2001) e a

3

A operação, conhecida como “Causa Justa”, contou com 13 mil fuzileiros da marinha norte-americana e foi orquestrada pelo presidente dos Estados Unidos, com o objetivo de capturar o então presidente panamenho, o general Manuel Noriega, que havia sido acusado de envolvimento com o narcotráfico, pela justiça norte-americana (Villa, 2009; Rodrigues, 2012a, p.61).

4

Esta Iniciativa, que seria denominada posteriormente de Iniciativa Andina Antidrogas, foi lançada sob a presidência de George W. Bush (2001-2009). O objetivo dos Estados Unidos era atuar em todos os países sul-americanos, afim de aproximá-los e coagi-los a seguir as políticas de combate às drogas (pulverização de áreas de cultivo de coca e maior vigilância das fronteiras) (VILLA; OSTOS, 2005).

Iniciativa Mérida (2007) e Mérida II (2009) ⁵.

Este processo de construção do tráfico de drogas como uma ameaça aos países, iniciado pelos Estados Unidos, se expandiu para além no continente americano. Culminando na homogeneização das leis e normas referentes ao comércio e consumo de substâncias entorpecentes. Woodiwiss (2003, p. 19) assinala que, em paralelo com a "Americanização" dos sistemas de justiça criminal, houve a "Americanização" das respostas internacionais para o problema das drogas, sob os auspícios das Nações Unidas.

A Convenção Única das Nações Unidas de 1961 foi a primeira a ser estabelecida com a intenção de universalizar as normas e medidas de repressão ao abuso de drogas e ao tráfico de ilícitos. Posteriormente outras duas convenções foram estabelecidas: Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena) de 1988. Estas três Convenções possuem um caráter complementar. Observa-se uma ampliação das substâncias consideradas ilícitas e as quais deveriam ter seu comércio e consumo regulados pelos governos. Ademais, outras questões subsidiárias à atividade do tráfico de drogas também passaram a ser objeto de atenção, como o combate à lavagem de dinheiro.

Este contexto de inserção do tráfico de drogas na agenda de segurança dos países, além de impulsionar o desenvolvimento de acordos e convenções para discutir o tema, também gerou a criação de diversas agências responsáveis pela elaboração de políticas de combate à esta atividade ilícita na América Latina. Para além da DEA, que desde sua criação vêm atuando nos países latino-americanos, damos destaque aqui para o estabelecimento do Conselho Federal de Entorpecente (CONFEN), em 1980 no Brasil – que foi substituído posteriormente pelo Conselho Nacional Antidrogas (CONAD) em 1998 –, e do Conselho Nacional de Luta contra o Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), em 1987 na Bolívia.

A criação destas agências ocorre num contexto de maior transnacionalidade do tráfico de drogas. Os países se viam inseridos na rede global de produção, comércio e consumo de substâncias entorpecentes, disseminando a percepção das drogas como uma ameaça regional e internacional. Ademais, nos anos 1990 com a globalização, em que as relações sociais, políticas e econômicas tornaram-se mais fluídas e dinâmicas, houve o aumento do número de

5

A Iniciativa Mérida foi um acordo estabelecido entre o governo dos Estados Unidos e o governo mexicano de Felipe Calderón, em 2007, que resultaria num apoio financeiro norte-americano para investimento em inteligência policial e treinamento de militares. Apesar dos resultados insatisfatórios (além do grande número de mortos não se conseguiu dismantelar os grandes grupos traficantes), em 2009, já sob o governo de Barack Obama, é lançada a Iniciativa Mérida II, ou "Beyond Mérida" – o intuito era expandir o acordo para outros países latino-americanos (LYRA, 2004, p. 69; RODRIGUES, 2012b).

grupos traficantes de drogas, organizados de forma mais descentralizada (destaque para as inúmeras organizações criadas no México), em comparação com os antigos cartéis. Tais fatores passaram a exigir dos governos a elaboração de políticas específicas para a contenção do problema do tráfico, incentivando uma expansão do policiamento e a cooperação entre as diversas agências nacionais.

Neste primeiro capítulo buscaremos discutir este processo que a literatura denomina de “transnacionalização do policiamento” e a amplitude de fatores que podem interferir na cooperação entre agentes de diferentes países. Este esforço teórico nos dará as bases para analisarmos as dinâmicas e especificidades da cooperação entre Brasil e Bolívia para o combate ao tráfico de drogas, durante os anos de 2008 a 2012.

Primeiramente, apresentaremos os aspectos mais gerais deste processo, abordando as questões que os autores apresentam como consequentes da expansão do policiamento. O segundo tópico discorrerá mais especificamente sobre as diversas possibilidades de cooperação para o policiamento, além de debater como as assimetrias de poder entre os atores podem interferir neste processo. O terceiro e último tópico abordará o movimento de modernização do policiamento em curso nos países da América Latina. O objetivo é discutir como algumas transformações na ação policial, seja a maior autonomia de ação ou a profissionalização dos agentes, podem interferir no estabelecimento de acordos de cooperação entre agências que são submetidas a governos distintos.

2.1 Os Debates sobre a “Transnacionalização do Policiamento”

O tráfico de drogas ilícitas, como mencionado, se caracteriza como uma atividade criminosa transnacional, a qual perpassa as fronteiras territoriais. As diferenças entre as legislações nacionais, com relação ao enfrentamento desta questão, ao mesmo tempo que beneficiam a expansão da criminalidade, dificultam a ação policial. Um claro exemplo é a divergência entre Brasil e Bolívia quanto ao cultivo da folha de coca. Enquanto no primeiro país é proibido o cultivo de qualquer substância entorpecente, no país andino a coca é um patrimônio cultural e base da economia. A adoção de políticas conjuntas entre os dois países é dificultada devido à esta divergência e qualquer ação unilateral pode ocasionar conflitos entre ambos os governos.

Não obstante, conforme supracitado, a percepção do tráfico de drogas como uma ameaça regional e internacional gerou um processo de homogeneização de normas – como exemplo temos as Convenções das Nações Unidas – de desenvolvimento de tecnologias de

vigilância e fiscalização de fronteiras e de criação e expansão de diversas agências policiais – sendo a DEA o maior exemplo da extraterritorialidade da ação policial voltada para o combate ao tráfico de drogas (ANDREAS; NADELMANN, 2006). Constatando, portanto, que a transnacionalidade não é uma característica única de grupos e atividades criminosas. Há um movimento internacional de compartilhamento de informações e operações entre agentes e organizações policiais, que a literatura denomina de “transnacionalização do policiamento” (SHEPTYCKI, 1998; BOWLING, 2009; BOWLING; SHEPTYCKI, 2015).

As análises do “policiamento transnacional” compõem um campo de estudos recente, que carece de empiria. A maioria dos estudos versa sobre o contexto europeu ou o policiamento realizado pelas agências norte-americanas no combate à criminalidade (especialmente o tráfico de drogas e o terrorismo). No entanto, algumas das discussões desta literatura nos auxiliam a compreender quais os limites e desafios do novo modelo de policiamento, o que nos permitirá analisar a cooperação entre Brasil e Bolívia ao longo dos anos de 2008 a 2012. O combate ao tráfico de drogas na região sul-americana exige das agências de policiamento uma expansão de suas atividades. Cooperar com as forças de segurança vizinhas é visto como um caminho para contrapor o avanço dos grupos organizados, uma vez que estes se estabelecem em redes descentralizadas com vínculos em diversos países (COCKAYNE, 2007).

O policiamento global é definido, por Bowling e Sheptytcki (2015, p. 142), como “qualquer forma de manutenção da ordem, aplicação da lei, manutenção da paz, investigação criminal, compartilhamento de inteligência ou outra forma de trabalho policial que transcende ou cruza as fronteiras nacionais”. Embora o nome seja novo, data dos anos 1990, se trata de um processo antigo, que foi adquirindo maior complexidade ao longo das décadas. No final do século XVIII o policiamento se constitui como um corpo uniformizado de homens responsáveis pelo controle da ordem pública, dos tumultos e da prevenção do crime (SHEPTYCKI, 1998, p. 487). As agências policiais gradualmente foram se estabelecendo, ao longo do século XIX, como a expressão do monopólio da força coercitiva do Estado dentro de seu próprio território. E ao final deste século a atuação policial já começava a adquirir um caráter transnacional, tendo como precursor o “modelo colonial” de policiamento, exportado da Europa (SHEPTYCKI, 1998, p. 488).

Alguns autores interpretam o policiamento transnacional como uma resposta à transnacionalidade das atividades criminosas promovida pela globalização, dentre elas o tráfico de drogas (WILLIANS, 1994; SHEPTYCKY, 1996; 1998). Para Sheptytcki (1996, p. 73) a “guerra às drogas”, levado a cabo pelo governo norte-americano na América Latina a

partir da década de 1980, é considerada “o maior empreendimento de aplicação da lei atualmente, tanto transnacionalmente quando dentro dos domínios nacionais”. Os governos deveriam responder a esta nova preocupação de segurança, utilizando de práticas e mecanismos capazes de acompanhar o caráter dinâmico das atividades ilícitas.

No entanto, essa análise recebe críticas, no sentido que a simples ligação entre a cooperação policial transnacional e o crime organizado pode limitar o entendimento de como o fenômeno da globalização está afetando as funções do policiamento hodierno (BOWLING, 2009, p. 149; BOWLING; SHEPTYCKI, 2015). Além de ser considerada incapaz de explicar o motivo pelo qual a ação policial em outros países tem induzido conflitos entre os Estados (DEL TORO, 1999, p. 626).

Assim, outras análises relacionam a expansão do policiamento com o processo de internacionalização da sociedade, impulsionado ao longo do século XX. Bowling (2009) analisa os impactos da globalização no policiamento internacional. O crescimento das redes transnacionais de comunicação e transportes, além de facilitar a dinamização dos mercados legais, também impulsionou a propagação de bens e serviços ilícitos, aumentando o crime transnacional. Não obstante, o autor assinala que nem todas as demandas por policiamento internacional são resultados de atividades criminosas. Os movimentos migratórios e tragédias naturais também exigem a cooperação policial entre os agentes⁶ (BOWLING, 2009, p. 151). Portanto, é necessário analisar este processo para além de sua simples relação com a transnacionalização da criminalidade. A expansão do policiamento faz parte de um contexto de mudanças globais nas relações entre governos e sociedades.

Friedrichs (2008) também busca analisar a expansão do policiamento sob à luz das transformações da sociedade. O autor investiga o processo de policiamento de duas atividades criminosas: o terrorismo e o tráfico de drogas, apresentando os desenvolvimentos ocorridos em dois intervalos de tempo: anos 1960 e 1970 e depois nos anos 1990 e 2000. Embora o trabalho de Friedrichs (2008) seja voltado para a análise específica de alguns países europeus (Alemanha, França, Grã-Bretanha e Itália), é interessante observar suas contribuições para o entendimento do processo histórico do policiamento internacional do tráfico de drogas.

O autor aponta o século XX como o início do processo de internacionalização do monopólio da força. Os primeiros regimes de proibição das drogas emergiram ao longo dos anos 1960 e início dos 1970. No entanto, a cooperação policial para o combate desta atividade

6

Bowling (2009, p. 151) assinala que o maior exemplo de cooperação internacional recente ocorreu em resposta aos estragos do Tsunami de dezembro de 2004, na Indonésia. Mais de 3000 oficiais policiais de outros países foram enviados para auxiliar nas regiões destruídas.

ilícita tardou para ocorrer (FRIEDRICHS, 2008, p. 24-25). Ao longo dos anos 1970 a cooperação policial através das fronteiras era na sua maioria de caráter bilateral e informal. As agências policiais se limitavam às ações contra às gangs criminosas. Já na década de 1980 passou a predominar a ideia de que um eficaz combate aos grupos narcotraficantes exigiria uma atuação contra a suas bases financeiras. O combate à lavagem de dinheiro emergia como uma tática essencial que, além de ser uma ferramenta contra o tráfico de drogas, atuava para a recuperação do sistema financeiro dos países (FRIEDRICHS, 2008, p. 134).

Nas décadas seguintes as bases do policiamento internacional estavam mais consolidadas. Não obstante, para Friedrichs (2008, p. 160-161), dois problemas de caráter jurídico ainda persistiam durante os anos 1990 e começo dos 2000, com relação ao combate ao tráfico de drogas: a grande burocracia para a solicitação de assistências jurídicas, que empurrava as agências policiais a buscarem formas de cooperação informais – o que limitava o poder de ação das unidades supranacionais; e a possibilidade de oficiais no estrangeiro serem processados por erros nas operações – o que não incentivava a expansão da ação policial.

Além desta discussão acerca da importância da globalização na expansão do policiamento, a literatura que versa sobre este processo apresenta alguns debates acerca dos limites e desafios resultantes do policiamento e das transformações ocorridas na ação policial voltada para o combate ao crime transnacional. O trabalho de Friedrichs (2008), supracitado, nos desperta um primeiro questionamento. O autor busca compreender quais os interesses dos Estados ao se engajarem na cooperação policial, uma vez que esta cooperação representa um desafio ao monopólio do uso legítimo da força. Assim, nos convoca a analisar como se formam as preferências nacionais e os interesses dos governantes, para que então possamos entender suas ações políticas em nível internacional (cooperação policial) e as consequências das mesmas.

Ademais, há a discussão se este processo de internacionalização do monopólio da força (FRIEDRICHS, 2008) é resultante das escolhas dos Estados ou é impulsionado através de algum tipo de coerção entre os governos, refletindo as assimetrias de poder entre os países. Nye (1990) discute as formas como um país consegue coagir os demais a seguir determinadas regras. Além do uso de meios militares, haveria um processo indireto ou de cooptação de poder. Através da disseminação de uma cultura e ideologia ou da habilidade de estabelecer regras e instituições favoráveis, um determinado país conseguiria com que outros governos mudassem seus interesses ao seu favor, ocasionando numa relação de assimetria (NYE, 1990, p. 181-182).

A expansão da “guerra às drogas” pela América Latina a partir dos anos 1980, que levou os países da região a apoiarem as políticas de combate formuladas pelos Estados Unidos, foi consequência dessa capacidade norte-americana de disseminar uma percepção única de ameaça. Além do discurso antidrogas das autoridades estadunidenses, a securitização do problema das drogas foi possível graças à capacidade de influência econômica e política dos Estados Unidos, representado pelas suas agências (em especial a DEA), e, inclusive, devido à utilização de meios coercitivos (através de pressões comerciais e militares) para obter este apoio, deixando claro a relação de poder assimétrica no continente.

Ademais, a percepção regional das drogas como uma ameaça às sociedades e Estados também fez com que outras agências emergissem na América Latina. A busca pelo estabelecimento de relações menos assimétricas entre os países, que pudessem garantir maior autonomia dos governos na elaboração de suas políticas nacionais, acabou incentivando novas formas de cooperação policial, em substituição à interferência dos Estados Unidos. Não obstante, Sheptychi (1996) aponta que a existência de relações competitivas entre as múltiplas agências de policiamento é uma característica constante, a qual não se dá de forma democrática. A cooperação entre estas agências é marcada por relações de poder, em sua grande maioria assimétricas. Um dos objetivos desta pesquisa é questionar se a cooperação realizada entre as agências e forças de segurança brasileiras e bolivianas manteve a lógica de assimetria de poder, analisando as relações entre as agências de policiamento e os interesses dos governantes com a cooperação.

O trabalho de Sheptycki (1996) também discute o pressuposto da democracia no policiamento transnacional, nos apontando mais um questionamento dentro dos estudos de “transnacionalização do policiamento”. O autor levanta um debate importante sobre a relação entre a globalização da aplicação da lei e a democracia. Há diversas agências operando no policiamento transnacional, desde aquelas vinculadas aos governos nacionais (como a DEA), até o estabelecimento de redes e relações bem menos formalizadas, que agem de forma “subterrânea”, como costuma ser a maioria das operações de combate ao tráfico de drogas (SHEPTYCKI, 1996, p. 64). O policiamento transnacional acaba por ocorrer de forma não regularizada, pois, embora os agentes e organizações policiais ajam em nome da lei, como o instrumento legítimo de uso da força do Estado, possuem certa autonomia na execução de suas funções (BOWLING; SCHEPTYCKI, 2015).

Esta autonomia das forças de segurança, ao estabelecerem a estrutura legal sob qual vão operar, ao invés de se submeterem à critérios legais pré-estabelecidos e ao lançar mão de ações não oficiais no cumprimento de suas funções, soma-se a outros fatores que levantam

dúvidas sobre o caráter democrático do policiamento transnacional. Entre esses outros fatores podemos mencionar a falta de transparência de algumas redes de policiamento transnacional, principalmente aquelas formadas por atores subnacionais, e a possibilidade dos agentes não serem responsabilizados sob qualquer mecanismo estatal, devido à autonomia de algumas instituições de policiamento (SHEPTYCKI, 1996, p. 70).

As diferenças entre as legislações nacionais, como já mencionado, também se apresentam como um empecilho para a cooperação entre as agências de policiamento. A atuação conjunta de forças de segurança de países distintos exige um grande esforço dos governos e burocracias de aceitarem ou se adequarem às leis e normas que regem a ação do outro – como no caso entre Brasil e Bolívia em que tarefas de erradicação forçada dos cultivos de coca não compõem os objetivos das operações conjuntas – a fim de tornar possível a cooperação e garantir a execução de tarefas conjuntas.

Cockayne (2007, p. 12), embora não se utilize do conceito de “transnacionalização do policiamento”, aponta que o policiamento bilateral e o compartilhamento de inteligência entre agências e organizações policiais são necessários para um combate efetivo do crime organizado transnacional. Ao analisar o crime organizado nos seus diversos âmbitos e formas de expressão e efeitos⁷, o autor assinala os mecanismos de ação a serem desenvolvidos pelos países e instituições internacionais, com o objetivo de incentivar a cooperação no combate à estas atividades. Embora os Estados ainda tenham muitos receios com relação ao compartilhamento de informações policiais, é necessária a elaboração de respostas multilaterais contra esta ameaça transnacional, como é o caso do tráfico de drogas.

Os esforços internacionais para controlar o crime organizado exigem uma mistura de cooperação de inteligência e policiamento bilateral, policiamento extraterritorial, desenvolvimento de capacidade bilateral e multilateral e o desenvolvimento de normas multilaterais (COCKAYNE, 2007, p. 12). Estas normas constroem os Estados e por vezes podem ir contra as próprias legislações nacionais. Assim, principalmente nos casos de cooperação bilateral, a concordância com as regras das operações e o incentivo ao compartilhamento de inteligência policial dependem da harmonização das legislações dos países envolvidos.

As divergências entre as normas e leis criminais dos países envolvidos no processo de

7

Cockayne (2007) apresenta três concepções do Crime Organizado Transnacional: a primeira aborda o crime organizado como atividades transnacionais realizadas por qualquer ator ou entidade – não importam quais são os atores, mas sim, uma clara definição dessas atividades; a segunda dá atenção aos grupos organizados em redes transnacionais – necessidade de entender o contexto em que tais grupos ocorrem; e a terceira concepção foca nos efeitos transnacionais desses crimes – entender os efeitos políticos e econômicos que geram.

cooperação podem ocasionar em conflitos, decorrentes de ações que podem ser vistas pela outra parte como uma ameaça ao ordenamento interno do Estado. Del Toro (1999) aborda a presença da DEA no México, analisando como esta agência estadunidense influenciou nas políticas mexicanas antidrogas e na organização do narcotráfico no país. A autora interpreta a ação desta agência como uma política de “americanização” da polícia dos Estados Unidos, valendo-se, portanto, do conceito de “internacionalização” policial (DEL TORO, 1999, p. 624). Porém, Del Toro (1999, p. 626) afirma a existência de limitações da internacionalização da polícia, uma vez que o policiamento é uma questão do Estado. Assim, este processo só pode ocorrer por duas vias: através de uma “contrapartida nacional” ou “desconsiderando as jurisdições nacionais” – o que pode gerar conflitos entre Estados.

À estas questões sobre os limites e consequências da expansão do policiamento soma-se um outro processo, o qual observamos na cooperação entre as forças de segurança brasileiras e bolivianas. Nas últimas décadas as preocupações de segurança dos Estados se modificaram. O declínio das guerras clássicas travadas com o objetivo de expansão dos territórios e por disputas fronteiriças alterou as funções das forças de segurança nacionais. Estas passaram a atuar no combate ao crime organizado, dentro do próprio país. Andreas e Price (2001) questionam a lacuna existente entre as preocupações de segurança atuais dos Estados e as análises tradicionais de geopolítica. Para os autores, o aumento das preocupações com o combate à criminalidade, em detrimento das guerras interestatais, responde à uma mudança de paradigma da segurança no pós-Guerra Fria, no que denominam de mudança de ênfase de uma função de “*warfighting*” (“combate na guerra”) para “*crimefighting*” (“combate à criminalidade”) (ANDREAS; PRICE, 2001, p. 35).

Embora a ênfase no “*warfighting*” tenha declinado, Andreas e Price (2001, p. 33) argumentam que o aparato coercitivo do Estado orientado para ações externas tem persistido, sendo que um de seus mais importantes aspectos é a expansão do policiamento. E este inclui uma “redefinição das preocupações da aplicação da lei como preocupações de segurança” (ANDREAS; PRICE, 2001, p. 51). As agências, antes preocupadas com a defesa do território, estão voltadas para dentro das fronteiras à procura de um inimigo que, teoricamente, viria de fora (BIGO, 2000, p. 320)

Por sua vez, estas transformações têm tornado mais turvas as distinções entre as funções militares, originalmente de orientação externa, e as funções policiais domésticas. Bigo (2000, p. 320) assinala que a transnacionalidade destas questões de segurança, em especial o tráfico de drogas, obscurece a distinção entre interno e externo, o que pode levar a deterioração de alguns conceitos, como a soberania e a territorialidade. Para Andreas e Price

(2001, p. 43), estas mudanças se refletem em dois processos: na militarização do policiamento e na “domesticação” da função dos militares.

Os agentes policiais, que eram responsáveis pela proteção e garantia da segurança dos cidadãos, passam a atuar em operações de caráter transnacional, em um processo de expansão do policiamento. Ocorre, também, uma militarização da polícia em detrimento do combate ao crime. Mecanismos de vigilância e fiscalização e ações violentas são as ferramentas utilizadas pelos agentes no tratamento com a sociedade. As forças militares também têm suas funções modificadas. Tradicionalmente responsáveis pela defesa do território, os militares passam a atuar nas questões de segurança pública. Ganham a prerrogativa de agir como força policial, podendo atuar diretamente nas tarefas de repressão ao tráfico de drogas. Portanto, de acordo com Bigo (2000, p. 322), há uma “união” entre os policiais e as forças militares, em decorrência deste “alargamento” do conceito de segurança interna.

Estes questionamentos levantados pela literatura de “transnacionalização do policiamento” nos auxiliarão nas análises posteriores. Entretanto, é preciso questionarmos as limitações desta bibliografia para a compreensão do contexto do policiamento entre Brasil e Bolívia. Diferentemente da cooperação observada pelos autores, as operações conjuntas realizadas entre as forças de segurança brasileiras e bolivianas estão inseridas em um contexto político e econômico distinto, em que os interesses e objetivos dos atores se modificam e também alteram o tipo de cooperação estabelecido.

2.2 Os Diferentes Tipos de Cooperação para o Policiamento

No subcapítulo anterior apresentamos a análise da literatura sobre o duplo processo decorrente das modificações nas preocupações de segurança dos Estados: a expansão da ação policial e o policiamento das Forças Armadas. Estas duas instituições promovem o policiamento que propomos analisar nesta pesquisa. Para além da cooperação policial entre as agências brasileiras e bolivianas responsáveis pelo combate ao tráfico de drogas, nosso objetivo é também analisar o papel dos militares nesta questão de segurança.

Portanto, trabalharemos com a ideia de cooperação para o policiamento, analisando as características, interesses e limites deste processo. O conceito atual de policiamento, de acordo com Orford (2015, p. xix), é entendido como “uma variedade de instituições e atores dentro e fora da administração do Estado, que intervêm para proteger a população e garantir o bem-estar”. As intervenções estatais (humanitárias; militares; monetárias; etc), bem como as ações transnacionais de combate ao tráfico de drogas, envolvem um processo de

internacionalização de tecnologias de monitoramento, de agentes policiais e também de práticas e instituições militares, conformando o que alguns autores denominam de “*war:police assemblage*” – formação de conexões entre diferentes atores e processos, neste caso, visando a execução de ações na área de segurança, em que “as distinções entre guerra e paz, ou militar e policial, são instáveis” (ORFORD, 2015, p. xvii).

A literatura sobre a “transnacionalização do policiamento” nos apresenta algumas análises sobre processos de cooperação envolvendo forças de segurança (policiais e militares) voltadas para o combate ao tráfico de drogas. A maioria dos autores versam sobre o policiamento entre agências europeias, em especial o protagonismo da Europol, ou sobre a ação unilateral dos Estados Unidos, através da internacionalização da DEA. Ademais, muitos que trabalham com este conceito discutem o processo de policiamento internacional através de uma lógica evolutiva (FRIEDRICHS, 2008). A ação transnacional das polícias teria se iniciado através de parcerias bilaterais e informais entre agências nacionais, evoluindo até à formação de estruturas supranacionais (Europol e Interpol) capazes de coordenar e executar tarefas de investigação e operacionalização do policiamento.

No continente americano podemos observar a existência de uma instituição policial regional. Com o objetivo de promover e fortalecer a cooperação policial entre os corpos de polícia e instituições homólogas dos países membros temos a criação da Comunidade de Polícia da América, Ameripol. Esta instituição foi estabelecida em novembro de 2007, a partir de uma iniciativa da Polícia Nacional da Colômbia, durante a III Reunião de Diretores, Chefes, Comandantes ou Comissionados de Polícia das Américas. Apontando o tráfico de drogas como uma das grandes preocupações do continente, a Ameripol auxiliaria na capacitação tecno-científica e na execução de ações de investigação criminal na região. Atualmente ela é composta por 30 agências policiais, dentre elas a Polícia Nacional da Bolívia e a Polícia Federal do Brasil (AMERIPOL, 2013).

Se observássemos através da lógica evolutiva, iríamos considerar a Ameripol como o mecanismo de policiamento “mais avançado” e eficaz do continente. No entanto, tal análise não se reflete na realidade. As diferenças sociais, econômicas e políticas existentes entre os países do continente americano dificulta a atuação de uma instituição supranacional. A Ameripol encontra dificuldade para cumprir seu objetivo de coordenar as ações policiais da região, suas atividades se restringem ao desenvolvimento de Planos de Ação anuais e ao auxílio em operações que envolvem grandes eventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, sempre em conjunto com a Interpol e a Europol (AMERIPOL, 2013, PLANO..., 2016). Ademais, a existência de processos de cooperação policial de caráter bilateral no

continente também reflete esta incapacidade da Ameripol de auxiliar nos processos de policiamento da região. O que gera a necessidade de se buscar outros mecanismos de cooperação.

A cooperação entre Brasil e Bolívia representa esta necessidade dos governos da região de se engajarem em operações bilaterais a fim de combater um “inimigo” em comum: o tráfico de drogas. As características políticas e econômicas dos países levam ao estabelecimento de operações conjuntas de natureza distintas, seja entre as instituições policiais ou outras forças de segurança, como os militares. A globalização também afeta diretamente as estruturas das agências policiais. Formas horizontais de compartilhamento de informações e colaboração são possíveis graças ao desenvolvimento de redes de comunicação e a criação de organizações supranacionais, que diminuem a burocratização da condução política, modificando o funcionamento do policiamento (BOWLING, 2009, p. 151-152). Assim, observamos a existência de diversas formas de cooperação, algumas de caráter mais informal, envolvendo unidades subnacionais, e até instituições supranacionais. É preciso diferenciar estas formas e contextualizar o espaço geográfico e social em que a cooperação se desenvolve.

Dentro da própria literatura de “transnacionalização do policiamento” há autores que discutem a existência de outros modelos de cooperação policial. Bowling (2009, p. 153), autor que trabalha com o conceito de globalização do policiamento, desenvolve uma tipologia para apontar as dimensões do policiamento transnacional em diferentes níveis sócio espaciais. Do global ao local, passando por outros espaços intermediários, haveriam cinco tipos de redes de policiamento: 1) redes de policiamento global (nível global) – são as instituições que possuem alcance global, ex. Interpol e UNODC; 2) desenvolvimento do policiamento regional (nível regional) – estruturas e associações de segurança regional, ex. Europol; 3) fortalecimento da capacidade de segurança nacional (nível nacional) – estruturas criadas entre as diversas instituições de segurança locais, para coordenar uma resposta nacional e para trabalhar com parceiros internacionais, ex. DEA; 4) agentes de cooperação no exterior (nível internacional) – agentes de cooperação destacados em missões diplomáticas no exterior, ex. FBI e DEA; e 5) a globalização do policiamento local (nível local) – operações de cooperação policial transnacionais, mas preocupadas com questões locais, ex. esquadrão antidrogas.

Além dessa tipologia, Bowling (2009, p. 156-157) assinala a necessidade de diferenciarmos “policiamento global” de “força de polícia global”. É impossível, de acordo com o autor, existir uma agência universal de policiamento, capaz de atuar de forma independente e sem nenhum tipo de constrangimento entre as fronteiras dos países. O

principal empecilho para esta “força global” é a soberania dos Estados.

O policiamento global, de acordo com o autor, é comprovadamente existente. Ao mesmo tempo levanta diversos debates. Bowling (2009, p. 157) assinala a necessidade de pesquisas empíricas diversas para compreendermos quais as transformações do policiamento, qual sua natureza e objetivos reais e para quem este interessa. A existência de várias formas de cooperação transnacional entre unidades subnacionais deve ser analisada, uma vez que contradizem a prerrogativa do policiamento internacional como uma operação realizada por agentes de polícias representantes de Estados-nação (BOWLING, 2009, p. 157).

Conforme supracitado, os interesses e objetivos dos Estados devem ser considerados ao analisarmos o engajamento em acordos de cooperação voltados para o policiamento das atividades ilícitas, uma vez que estes abrem mão do monopólio do uso da força (FRIEDRICHS, 2008). Ademais, o interesse de um Estado e sua capacidade de projetá-lo para seus correlatos também moldam o tipo de cooperação estabelecida. A cooperação para o policiamento, na maioria das vezes, envolve uma situação de assimetria de poder.

Aquele governo com mais recursos, tangíveis (força militar, população, economia) e/ou intangíveis (cultura, ideologia), é capaz de coagir outros países a aceitarem suas regras e políticas, principalmente quando existe uma relação de dependência entre estes atores (NYE, 1990, p. 180). Ademais, as diferenças políticas, econômicas e militares também definem a capacidade do agente securitizador de trazer determinada questão para a esfera de segurança. A assimetria de poder nas relações interestatais também se reflete na construção das percepções de segurança. O discurso de ameaça é sustentado por mecanismos e políticas de coerção (como sanções e embargos comerciais; rompimento de relações diplomáticas), que garantem a aceitação dos demais atores e a disseminação de instrumentos excepcionais para a resolução de problemas de segurança.

Assim, a internacionalização de uma política e a execução de ações unilaterais são revestidos de legitimidade ao se desenvolverem sob os auspícios de um acordo bilateral, o qual também abarca os interesses dos indivíduos e instituições diretamente envolvidos no processo de policiamento, como as forças de segurança. Entretanto, a sustentação deste acordo muitas vezes tem bases frágeis. Depende da capacidade de uma das partes em manter sua esfera de influência e garantir a continuação da percepção de determinada questão como ameaça entre os atores envolvidos.

A atuação da DEA, agência antidrogas dos Estados Unidos, em diversos países da América Latina reflete a importância da assimetria de poder na construção de percepções de ameaça e no conseqüente policiamento para o combate ao tráfico de drogas. O trabalho de Del

Toro (1999), supracitado, analisa os impactos desta internacionalização da política antidrogas norte-americana, através da DEA, no México. A autora apresenta desde os primeiros acordos bilaterais voltados para o treinamento de policiais, passando pela atuação nos setores de inteligência e investigação, até quando a agência passou a atuar independentemente do governo mexicano, nos anos 1980, agindo como uma “polícia transnacional” promovendo a extraterritorialidade da jurisdição norte-americana (DEL TORO, 1999, p. 633).

Embora a atuação da DEA seja fonte de diversos conflitos entre os dois países, há uma certa aceitação por parte do governo mexicano. Pois, além de recursos financeiros, a DEA provê informações sobre o tráfico que as autoridades do país não conseguem obter. A precária legislação mexicana somada à corrupção dos policiais abre espaço para esta ação direta e autônoma da DEA. Igualmente observado em outros países durante os anos 1980 e 1990, por exemplo na Bolívia, a autora conclui que a presença desta agência no México deve ser analisada como um processo aplicação extraterritorial das leis antidrogas dos Estados Unidos (DEL TORO, 1999, p. 639). A assimetria de poder entre os dois países molda o tipo de cooperação. Para além de uma internacionalização do policiamento, a ação da agência se torna mais um braço da intervenção e universalização das políticas antidrogas.

Neste caso analisado, conseguimos claramente observar as relações de poder entre os envolvidos. Entretanto, a complexidade e dinâmica do tráfico de drogas gera a elaboração de diversos tipos de acordos, principalmente entre unidades subnacionais, tornando mais difícil analisar os interesses e objetivos das partes cooperantes. Gespacher e Dupont (2007) utilizam o conceito de redes de segurança para discutir a nova morfologia do policiamento transnacional. Os autores assinalam que, para fazer frente às organizações criminosas transnacionais, as quais possuem uma natureza descentralizada e flexível devido à sua organização em rede, é necessária uma nova estrutura de cooperação policial. É preciso mudar de uma organização hierárquica entre agentes policiais e governos, para uma morfologia de cooperação mais horizontal, as redes de segurança.

A análise de Gespacher e Dupont (2007) foca nas redes transnacionais de segurança, em específico nas dinâmicas da Interpol e da Europol. Não obstante, os autores mencionam que as redes de segurança são de vários tamanhos e modelos: i) parcerias locais para prevenção de atos criminosos; ii) organizações policiais institucionais nacionais - voltadas para as áreas de treinamento e inteligência; e iii) redes de agências de aplicação da lei nacionais – responsáveis pelo combate direto ao crime transnacional (GESPACHER; DUPONT, 2007, p. 352).

Este conceito de rede, de acordo com Gespacher e Dupont (2007, p. 353), é eficaz para

análise da cooperação policial internacional. Pois, permite observar os interesses específicos e a competição entre os diversos atores que compõem as redes de segurança: 1) atores internacionais – que facilitam a cooperação; 2) atores nacionais executores de políticas – que estabilizam e guiam o provimento de segurança nos níveis local e nacional; 3) atores policiais subnacionais – que são o braço de repressão do Estado; e 4) companhias de segurança privada – que substituem as instituições estatais no provimento de certos serviços de segurança (GESPACHER; DUPONT, 2007, p. 352-353).

A competição de interesse entre estes atores também tem consequência na cooperação, principalmente quando as políticas e operações acordadas envolvem financiamento para determinadas instituições. A possibilidade de expandir determinado setor dentro de um país, angariando recursos, impulsiona e incentiva a participação dos atores no policiamento. Estes buscam firmar acordos com unidades estrangeiras a fim de dar continuidade às suas ações e conseguir espaço dentre os formuladores de políticas.

Desenvolvendo uma análise sociológica da história da cooperação policial, especificamente no período entre a metade do século XIX e o fim da Segunda Guerra Mundial, Deflem (2002) trabalha com a tese de que a cooperação policial internacional é resultado da busca por uma autonomia burocrática formal, ou independência institucional, das agências policiais em relação aos governantes de seus respectivos Estados. Muitas instituições de policiamento possuem regras e mecanismos de ação específicos e visualizam a aplicação dos mesmos de forma independente, sem a necessidade do respaldo das autoridades estatais. Assim, o engajamento em operações conjuntas com agentes estrangeiros, devido muitas vezes ao caráter flexível das mesmas, permite que as instituições alcancem uma maior autonomia de ação. A participação em operações transnacionais é vista, por algumas agências policiais, como um meio de executar políticas próprias, independentemente das diretrizes centrais do governo.

Para o autor, o policiamento internacional deve ser concebido como as atividades policiais que ocorrem entre cidadãos ou jurisdições de diferentes nações (DEFLEM, 2002, p. 11). Assim, Deflem (2002) busca diferenciar a sua conceituação de cooperação internacional, de outras formas de policiamento, como os processos supranacionais, que afetam o policiamento e as estratégias policiais, e as operações policiais transnacionais unilaterais. A cooperação policial internacional é concebida pelo autor como “uma tentativa de forjar alianças entre sistemas policiais conjuntos, a fim de transcender as jurisdições de seus respectivos Estados-nação” (DEFLEM, 2002, p. 26). As forças de segurança se engajam em acordos de cooperação buscando uma autonomia para a condução de suas ações e a

possibilidade de participar da formulação das políticas de combate à criminalidade.

A análise do livro de Deflem (2002) foca no estudo de caso das práticas internacionais que envolvem as instituições de polícia pública da Alemanha e dos Estados Unidos. Todavia, o autor apresenta algumas proposições gerais sobre a cooperação policial internacional, que podem ser úteis para a análise de outros contextos. Utilizando de uma abordagem weberiana, em que o Estado tem o monopólio legítimo do uso da força, portanto, o controle de suas agências policiais, Deflem (2002) trabalha com a ideia de burocratização das instituições policiais.

Estas instituições policiais mesmo que circunscritas aos governos nacionais podem garantir um grau de autonomia burocrática, com relação ao planejamento e execução das operações estratégicas, devido ao grau de profissionalização que possuem (existência de especialistas em diversas áreas). Esta autonomia, por sua vez, garante as condições estruturais e os motivos operacionais para o engajamento no policiamento internacional (DEFLEM, 2002, p. 21).

Assim, Deflem (2002) assinala suas duas primeiras proposições: 1) quanto maior a extensão da independência institucional das agências policiais de seus respectivos centros políticos, maior a chance destas se engajarem na cooperação policial internacional (autonomia burocrática formal); 2) quanto mais as instituições policiais puderem confiar em um interesse organizacional comum na luta contra o crime internacional, maior a chance de que estas participem da cooperação policial (autonomia burocrática operacional) (DEFLEM, 2002, p. 21-22). Portanto, o engajamento dos países em acordos de cooperação para o policiamento dependeria do grau de autonomia das agências e da aproximação ideológica e política entre as instituições de ambos os países.

Embora Deflem (2002) aponte a independência institucional (autonomia burocrática formal) das agências policiais como uma condição estrutural para a cooperação internacional, o autor assinala que, mesmo aquelas instituições que permanecem dependentes de seus centros políticos podem ser engajar em atividades transnacionais, quando estas estão relacionadas às tarefas nacionais – por exemplo, quando o combate às atividades ilícitas faz parte das questões de segurança do governo. Contudo, existem algumas limitações. As atividades transnacionais realizadas entre instituições dependentes se restringem às: i) operações policiais conduzidas de forma unilateral; ii) cooperação bilateral em temas específicos; ou iii) cooperação entre policiais vinculados a Estados politicamente semelhantes (DEFLEM, 2002, p. 21).

A terceira proposição apontada pelo autor busca clarear o paradoxo existente em sua

conceituação. Deflem (2002) assinala que as agências policiais são circunscritas aos limites burocráticos dos países, refletindo o monopólio estatal sobre as forças de coerção, o que, aparentemente, limitaria a possibilidade de cooperação transnacional. No entanto, as atividades de policiamento internacional não são conflitantes com as tarefas nacionais. A atuação internacional, de acordo com o autor, é uma das dimensões da função primária das polícias de garantir as leis nacionais. Assim, nas palavras de Deflem (2002, p. 27): “Os interesses nacionais permanecem em primeiro lugar no planejamento e execução das organizações e atividades de polícia internacional”.

Esta constatação de Deflem vai de encontro com o que Friedrichs (2008) assinala sobre a necessidade de compreendermos os interesses dos Estados ao se engajarem em acordos de cooperação para o policiamento. Embora, a princípio, a execução de operações em conjunto, que permitem a ação de forças de segurança estrangeiras em território nacional, sejam vistas como uma perda do monopólio do uso da força e até da soberania estatal, esta expansão do policiamento atende o objetivo dos governos de combater os grupos criminosos e diminuir o tráfico de ilícitos no território, além de possibilitar parcerias comerciais e políticas entre os países e significar para determinadas agências nacionais uma fonte de financiamento e recursos para sua funcionalidade.

Nesta pesquisa nosso objetivo é analisar a cooperação para o policiamento entre as forças de segurança brasileiras e bolivianas, durante os anos de 2008 a 2012. Diferentemente do contexto analisado pela maioria dos autores da literatura de “transnacionalização do policiamento”, não observamos, a princípio, a preponderância de uma agência nacional, que aja de forma unilateral determinando as políticas de combate às drogas em ambos os países. Nem há uma unidade supranacional responsável pela coordenação e liderança das operações desenvolvidas em conjunto.

Para compreendermos qual foi o tipo de cooperação entre Brasil e Bolívia é preciso analisar outros aspectos. Embora não visualizemos uma clara relação de dependência entre as agências de policiamento, a análise eficaz das operações desenvolvidas ao longo dos anos de 2008 a 2012 depende da compreensão da existência de assimetrias de poder entre os países, objetivo dos próximos capítulos. Como mencionamos, diversos fatores interferem no tipo de relação estabelecida entre as agências responsáveis pelo combate ao tráfico de drogas. Os interesses e objetivos dos atores envolvidos neste processo e a relação de poder entre os mesmos ditam o caráter dos acordos e operações desenvolvidas. Ademais, um terceiro aspecto deve ser observado: a organização estrutural e normativa das forças de segurança.

A forma como as agências se organizam e as prerrogativas que compõem seus

ordenamentos são características que interferem no tipo de ação a ser realizada. Principalmente quando estamos analisando a cooperação transnacional. Estas características podem aproximar as instituições ou distanciá-las, gerando conflitos entre os países. Portanto, para complementar essa discussão mais conceitual, o próximo subcapítulo apresentará os processos de modernização e profissionalização das forças de segurança que vem ocorrendo na América Latina, e como estes podem interferir na cooperação para o policiamento.

2.3 A Modernização do Policiamento e a Cooperação entre as Instituições

As operações de combate ao tráfico de drogas, sejam realizadas unilateralmente ou de forma conjunta entre forças de segurança de dois ou mais países, dependem de certas características que compõem as instituições de policiamento e de sua relação com os governos. As especificidades estruturais e organizacionais das instituições policiais são umas das propriedades que influenciam os mecanismos de repressão às atividades criminosas. Este subcapítulo discorrerá sobre este aspecto do policiamento e, especificamente, sobre as reformas que tem havido no setor.

Nas últimas décadas tem se observado uma mudança na percepção sobre os preceitos que conduzem o policiamento nos países democráticos. A ação policial voltada para a repressão ao crime comum, em que a violência é aceitável como mecanismo de ordenamento da sociedade, passa a sofrer críticas, as quais clamam por uma reforma mais ampla do policiamento e do sistema criminal e judicial. Loader e Sparks (2002, p. 79) afirmam que até a década de 1970 o campo do controle do crime era caracterizado por “uma matriz entrincheirada de instituições e ideias”. As instituições estatais, responsáveis pela ordem e segurança (polícia, cortes criminais, prisões), eram embutidas de vários preceitos, como o entendimento de que o crime era restrito a certas localidades e pessoas e de que a política de controle da criminalidade era um espaço restrito a especialistas e conhecimentos especializados (LOADER; SPARKS, 2002, p. 79).

Pós 1970 este campo do controle da criminalidade foi se modificando, em decorrência, segundo Loader e Sparks (2002, p. 80), de três fatores: i) o aumento considerável das taxas de crime – e um deslocamento da violência para outros setores da sociedade; ii) mudanças significativas no padrão das relações econômicas, sociais e culturais – que podem ter contribuído para novas oportunidades e motivações ao crime; e iii) a ascensão de governo de direita em vários países, ao longo dos anos 1980 e 1990 – que pregavam o estado mínimo e a responsabilidade do próprio indivíduo com relação às diversas questões da vida social. Estas

mudanças ocorridas, principalmente, no final do século XX além de mexer com as “ansiedades” relacionadas com o crime e as demandas da população sobre a ordem pública, também passaram a colocar em dúvida a capacidade dos Estados de oferecer a segurança para seus cidadãos (LOADER; SPARKS, 2002, p. 81).

Bayley e Shearing (1996) discutem a pluralização do policiamento, em que novas formas de prevenção e controle do crime, e proteção e ordenamento da sociedade emergem, para além da força de segurança pública. De acordo com os autores, estaria ocorrendo o desmoronamento do monopólio do Estado com relação ao policiamento, com a criação de novas agências privadas e comunitárias. Estas novas formas de policiamento apresentariam alguns benefícios em relação à ação das forças de polícia governamentais, as quais são alvos de críticas e questionamentos sobre sua eficiência (BAYLEY; SHEARING, 1996, p. 586).

A compreensão de que a criminalidade tem crescido à grandes níveis na sociedade e adquirido uma maior complexidade, exigiu novos mecanismos para lidar com este contexto, além de um maior compartilhamento da responsabilidade entre os governantes e seus cidadãos – o que forma o policiamento comunitário (BAYLEY; SHEARING, 1996, p. 587). As mudanças nas arquiteturas e tecnologias de controle teriam gerado um deslocamento “do governo para a governança”, no que se refere à condução das políticas de combate à criminalidade (LOADER; SPARKS, 2002, p. 81). Novos atores e locais de autoridade estariam emergindo, transpondo a responsabilidade pela prevenção do crime das mãos do Estado para os indivíduos (LOADER; SPARKS, 2002, p. 82).

Diante da necessidade de reformulação do policiamento tradicional, através de uma descentralização das cadeias de comando e do desenvolvimento de mecanismos de avaliação da qualidade do serviço policial, há o crescimento da segurança privada e do policiamento comunitário (BAYLEY; SHEARING, 1996, p. 591). Nas sociedades democraticamente desenvolvidas o número de policiais privados já teria superado o de polícias públicas. Esta indústria da segurança privada, no entanto, carece de regulação, e na maioria das vezes são ilegais. Em muitos países da América Latina agentes de segurança pública do Estado são contratados por essas empresas, a fim de melhorar os precários salários que recebem, ocasionando numa sobrecarga de trabalho, que ameaça a eficiência do cumprimento de suas funções (DAMMERT, 2005, p. 144-145). Ademais da oferta de agentes e serviços de patrulha, a privatização da segurança também se reflete na comercialização de equipamentos e tecnologia. Novos mecanismos de proteção e sistemas de segurança são desenvolvidos (câmeras de segurança, alarmes, portões e grades, etc.), os quais modificam a paisagem urbana e a vida em sociedade (LOADER; SPARKS, 2002, p. 83).

Para Bayley e Shearing (1996) é necessário avaliar quais as vantagens e desvantagens destas “novas” formas, de acordo com alguns parâmetros: nível de segurança; de equidade; de respeito aos direitos humanos; e de respeito aos princípios democráticos. Embora haja um aumento do nível de segurança com a pluralização do policiamento, devido ao maior número de agentes atuando, não há uma equidade desta segurança. O policiamento privado beneficia determinados indivíduos e instituições, os quais podem custear esta segurança “paga”. Já o policiamento comunitário exige uma relação de confiança entre os cidadãos e a existência de habilidades de liderança dentro da comunidade. O que dificilmente ocorre em bairros mais pobres e que têm altas taxas de criminalidade (BAYLEY; SHEARING, 1996, p. 592-594). Para Loader e Sparks (2002, p. 82) a questão da equidade também é problemática, pois a prevenção do crime a partir da iniciativa civil ou baseada no mercado realoca os equipamentos de segurança e os serviços de policiamento em benefício daqueles que já são (economicamente e socialmente) favorecidos.

A relação entre a pluralização do policiamento e o respeito aos direitos humanos e aos princípios democráticos também é controversa. Há um aumento do controle informal do crime o qual, no caso do policiamento comunitário, pode gerar um ímpeto para ações de intervenção na vida privada dos indivíduos. O respeito aos princípios democráticos envolve as questões da responsabilidade das forças policiais por todos cidadãos e da prestação de contas sobre as atividades executadas (BAYLEY; SHEARING, 1996, p. 595). Com a transferência da prevenção do crime para as mãos dos cidadãos ou do mercado, estes atores também devem arcar com os riscos e a culpa em caso de fracasso das ações, além da responsabilidade de garantir a segurança aos seus “consumidores” (LOADER; SPARKS, 2002, p. 82). Como assinalado por Sheptcky (1996), esta relação entre a democracia e o policiamento é problemática, devido à dificuldade de fiscalizar os agentes responsáveis pelo policiamento, principalmente no caso de ações contra o tráfico de drogas. Para Bayley e Shearing (1996, p. 597), apenas quando o policiamento público está baseado pelos princípios do policiamento comunitário é que há o respeito à democracia.

Diante destas análises, Bayley e Shearing (1996) assinalam que a pluralização do policiamento é eficaz para a melhoria da segurança, no entanto, esta não atende os direitos da sociedade, pois, retira o poder dos governantes, mas sem, necessariamente, distribuí-lo igualmente para os cidadãos. A conclusão dos autores é que o “policiamento comunitário será o paradigma organizacional do policiamento público”, mas para isto seria necessário capacitar as comunidades carentes para se organizarem e adquirirem iniciativas de autogoverno (BAYLEY; SHEARING, 1996, p. 604).

O policiamento comunitário é uma das iniciativas “importadas” como “boas práticas” a serem implementadas na América Latina. No entanto, as diversas experiências realizadas pelos países se distanciam do objetivo oficial das polícias comunitárias de aproximar a comunidade das instituições policiais, como previam os modelos europeu e norte-americano. Há pequenos grupos dentro destas instituições que se dedicam ao atendimento às comunidades, porém, a maior parte dos policiais permanecem com as práticas tradicionais de garantia da segurança (DAMMERT, 2007, p. 153).

A implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), iniciada em 2008 na cidade do Rio de Janeiro, é um exemplo de políticas de segurança que, na essência, têm como objetivo uma aproximação da comunidade com os governos e instituições policiais. O programa das UPPs consiste da parceria entre governos (municipal, estadual e federal) e atores da sociedade civil organizada, e é coordenado pela Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2016). Uma vez implantadas, é determinado que os policiais destas unidades tenham um treinamento específico, baseado na filosofia de “polícia de proximidade”. Devem ser aptos para atuar junto às comunidades, para facilitar o diálogo destas com as instituições de segurança do estado, além de terem uma formação com ênfase nos Direitos Humanos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012, p. 18; WERLING, 2014, p. 4).

No entanto, esta política pública não teve como consequência a melhora das condições de vida e de segurança da população. A complexidade dos bairros e comunidades, na maioria dos casos controlados por grupos narcotraficantes, somada ao despreparo e à falta de treinamento dos agentes e ao descaso dos governantes com os abusos de autoridade denunciados pelos habitantes destas localidades, impediram o desenvolvimento de um policiamento comunitário. O que se observou com as UPPs foi a manutenção de uma política de segurança tradicional, baseada na adoção de mecanismos repressivos e preocupada mais com o combate incisivo da criminalidade, do que com o bem-estar da população.

A necessidade de reforma do policiamento, principalmente nos países da América Latina, é objeto de análise de alguns autores (DAMMERT, 2005; 2007; FRÜHLING, 2009; SAIN, 2009). Estes assinalam a complexidade da criminalidade como umas das razões para a necessidade de uma reformulação nos aspectos normativos, estruturais e institucionais das forças policiais da região.

Após a redemocratização ocorreram numerosos esforços de reformulação das polícias nos países latino-americanos. Frühling (2009, p. 30) assinala que o impulso para as reformas policiais na América Latina veio das crescentes críticas das sociedades sobre os abusos

policiais. Críticas que foram possíveis graças ao restabelecimento da democracia nos países, e ocorreram, também, como consequência do aumento da taxa de crimes, que gerou desconfiças sobre a eficácia da atuação policial. Fomentando a necessidade de repensar os mecanismos de repressão à violência. Desta maneira, estas reformas se iniciaram como intuito de melhorar o nível de profissionalização policial, impedir a ocorrência de abusos pelos agentes e aproximar a polícia da comunidade (FRÜHLING, 2009, p. 21).

No entanto, o retorno à democracia e as primeiras tentativas de limitar às ações militares e redefinir o papel das polícias na sociedade não refletiram diretamente em uma reforma destas estruturas, na diminuição da corrupção ou na consolidação de estruturas civis de fiscalização (DAMMERT, 2005, p. 134). Há uma grande influência militar sobre as forças policiais latino-americanas, herança dos regimes ditatoriais vividos pelos países. Esta influência atinge o policiamento desde o treinamento dos agentes, até a estrutura organizacional hierárquica, que institui cadeias de comando distintas e com baixo nível de interação entre policiais de cargos diferentes (FRÜHLING 2009, p. 24; SAIN, 2009, p. 8).

Ademais, a própria percepção negativa sobre a eficiência da polícia e o temor em relação à violência abrem brechas para o envolvimento de militares nas funções policiais. Consequência do aumento considerável no nível de criminalidade observado a partir dos anos 1990, que tem como um dos fatores causais a inclusão de novos atores e modalidades, como o tráfico de drogas (DAMMERT, 2005, p. 135; 2007, p. 146). As redes de crime organizado, beneficiadas pela globalização dos meios de comunicação e transportes, ao operarem certos sistemas de aplicação da lei impiedosos (característica presente nos cartéis de drogas) desafiam a habilidade e capacidade dos governos e instituições policiais de impor a lei e a ordem (CASTELLS, 1998, p. 203, apud LOADER; SPARKS, 2002, p. 89).

Esta “ansiedade” e a preocupação da população com relação ao controle da criminalidade geram a adoção de políticas e serviços de policiamento que podem levar à erosão dos direitos civis, ao invés de uma desejável melhora da capacidade dos Estados de lidar com este problema de segurança (LOADER; SPARKS, 2002, p. 90). Em alguns países latino-americanos as Forças Armadas atuam como forças policiais, principalmente na repressão aos grupos criminosos envolvidos com o tráfico de drogas, devido à erosão causada por estes grupos às instituições policiais e sociais (DAMMERT, 2005, p. 145). Esta participação das Forças Armadas, juntamente com os processos de reforma policial e os processos de privatização da segurança, é uma tendência presente na região (DAMMERT, 2005, p. 138).

Dammert (2005, p. 147) discorre sobre o apoio dos Estados Unidos na participação

dos militares nas tarefas de segurança interna. As políticas antiterrorista, antidrogas e de combate às gangues juvenis que historicamente têm um caráter militar, enfatizaram nas últimas décadas o processo de colaboração das Forças Armadas com as instituições civis latino-americanas, convertendo os problemas de ordem interna em ameaças regionais (DAMMERT, 2005, p. 148-149).

No Brasil⁸ e na Bolívia⁹ leis complementares foram estabelecidas, a partir dos anos 2000, a fim de permitir que os militares atuassem diretamente nas tarefas de repressão ao tráfico de drogas, principalmente nas regiões de fronteira. Ademais, houve nos dois países a criação de leis que permitiram maior autonomia para a força área no combate às aeronaves suspeitas de estarem envolvidas com o tráfico de ilícitos (Lei do Abate¹⁰ e Lei de Segurança e Defesa do Espaço Aéreo¹¹). As Forças Armadas passaram a atuar como força de polícia, além de influenciar no *modus operandi* de algumas instituições policiais, em especial a Polícia Militar. Assim, os militares compõem mais um braço da cooperação para o policiamento brasileiro e boliviano, objeto de análise desta pesquisa.

Entretanto, tais intervenções militares enfraquecem os esforços de modernização e reforma das instituições policiais, dificultando a separação entre polícia e Forças Armadas (FRÜHLING, 2009, p. 24; SAIN, 2009, p. 14). É imprescindível ter claro qual o papel dos militares na segurança pública. Pois a utilização destas forças não deve impedir o processo de reformulação das instituições policiais, no sentido de garantir a profissionalização dos seus membros e melhorar o controle civil sobre as ações de segurança (DAMMERT, 2005, p. 149-150).

A reforma policial é entendida como um processo institucional que objetiva

8

Em 25 de agosto de 2010 foi estabelecida a Lei Complementar nº136, que além de objetivar a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e estabelecer as atribuições do Ministério da Defesa, expandiu o poder de polícia para o combate ao tráfico de drogas, que era destinado apenas para o exército (como foi estabelecido pela Lei nº117/04), para as demais forças: aeronáutica e marinha (BRASIL, 2010).

9

Em 2008 o governo de Evo Morales instituiu a participação direta dos militares na luta contra o contrabando e o tráfico, através do Plano Estratégico de Luta Contra o Contrabando (MAYORGA, 2009, p. 29).

10

A Lei do Abate, como ficou conhecida a nova lei sancionada em 26 de julho de 2004, prevê medidas de destruição a aeronaves suspeitas de envolvimento com o tráfico de drogas, que não se identificarem e não atenderem aos procedimentos coercitivos de averiguação, intervenção e persuasão. Os disparos com o objetivo de destruição da aeronave considerada hostil só poderão ser efetuados após a execução de todas as medidas coercitivas e com a autorização do Presidente da República ou da autoridade por ele delegada (BRASIL, 2004).

11

Esta Lei criada na Bolívia em 22 de abril de 2014 busca prevenir a segurança e exercer a soberania e defesa do espaço aéreo boliviano. Medidas de identificação e interceptação serão realizadas contra aeronaves consideradas como infratoras (que modificam seu plano de voo original sem notificar o controle de trânsito aéreo), ilícitas (que realizam atividades contrárias as normas da aviação civil), ou hostis (que tenham ações de agressão, ameaça ou intenção de fuga) (BOLÍVIA, 2014).

reestruturar com eficácia e eficiência as instituições policiais em três âmbitos: doutrinário, organizacional e funcional. Permitindo um maior respeito aos princípios democráticos. Na América Latina, esta reforma vai no sentido de erradicar as práticas ilegais tradicionalmente existentes na polícia, que são fontes de delito e violação aos direitos dos cidadãos (SAIN, 2009, p. 2).

O policiamento tradicional, baseado no uso extensivo da força física contra os indivíduos, além de ocorrer na disseminação de formas de violência ilegal pelos agentes policiais, resulta em um processo de diluição entre os limites legais e ilegais da atividade policial. Os agentes passam a participar, direta ou indiretamente, das atividades ilícitas que deveriam reprimir. É um processo de corrupção policial, que, segundo Sain (2009, p. 12), é beneficiado pelas precárias condições de trabalho e de salário e pela falta de mecanismos de fiscalização da atividade policial.

Portanto, um dos eixos de uma reforma organizacional das instituições policiais deve ser o controle interno dos abusos e da corrupção policial. Complementado por uma reestruturação do sistema de capacitação destas instituições – esforços para profissionalizar a polícia (FRÜHLING, 2009, p. 39; SAIN, 2009, p. 20). Esta profissionalização da polícia é importante para garantir autonomia para a tomada de decisões e aplicação dos conhecimentos técnicos. Não obstante, não garante às estas instituições uma independência completa. O poder político deve ser responsável pela segurança, fiscalizando e avaliando as estratégias utilizadas pelas instituições policiais (DAMMERT, 2007, p. 149).

A reforma das instituições policiais requer uma reforma ampla na política, ou seja, da relação entre os governos e as unidades policiais, tarefa ainda pendente na maioria dos países latino-americanos. É preciso uma liderança política capaz de executar um processo de “despolitização” da segurança pública. Com o objetivo de evitar que agentes policiais regulem suas próprias atividades, o que permite abusos contra os cidadãos. A condução das políticas de segurança pública deve ser de responsabilidade dos governantes (SAIN, 2009, p. 28). A busca dos agentes policiais pela autonomia burocrática, presente na análise Deflem (2002), deve ser regulada pelas autoridades, pois, embora impulsionem processos de cooperação, podem ocasionar em ações policiais desvinculadas das políticas e princípios dos países.

Na região há diversas instituições policiais, caracterizadas tanto por seu âmbito de ação (nacional, regional e local) quanto em relação aos seus objetivos específicos: investigação policial ou prevenção e combate da criminalidade (DAMMERT, 2007, p. 148). As reformas destas instituições, além de objetivarem uma maior eficiência das funções policiais, devem ser concebidas como elementos necessários no processo de consolidação

democrática (DAMMERT, 2007, p.150). Podemos observar quatro processos ocorridos na América Latina nos últimos anos: i) criação de novas instituições policiais (em países que vivenciaram guerras civis, como El Salvador); ii) as reformas parciais (mudanças na doutrina e gestão das instituições, ocorridas na Argentina e Peru); iii) as polícias comunitárias (que propõem uma aproximação com a sociedade, exemplo do Brasil e Chile); e iv) políticas mais inovadoras (em que há a colaboração com entes privados e não governamentais) (DAMMERT, 2007, p. 154).

A modernização da polícia nos países da América Latina exige uma ampla reforma nos diversos âmbitos que compõem esta instituição e a necessidade de reestruturar a condução da segurança pública. É preciso superar a lógica de elaboração de medidas que incentivam o aumento no número de agentes ou a concepção de que é preciso apenas ocupar os espaços territoriais (como ocorre no patrulhamento das fronteiras brasileiras para o combate e repressão ao tráfico de ilícitos) (SAIN, 2009, p. 11). É necessário o apoio e investimento dos governantes para desenvolver políticas conjuntas com outros países e as quais sejam voltadas para a adoção de equipamentos de vigilância mais modernos, que facilitem a troca de informações e dinamizem a ação das forças de segurança.

Entretanto, este maior apoio e investimento por parte dos governos representa o maior empecilho nos países latino-americanos. Além da própria força policial ser reticente quanto às reformas, os governos não dispensam o esforço necessário para uma reformulação ampla da segurança pública. Ademais, na maioria dos países da região ainda permanece uma grande influência dos ensinamentos e ordenamento militares na condução da atividade policial.

No Brasil as primeiras tentativas de reforma policial também acompanharam o momento de redemocratização no país. Do mesmo modo, emergiram em resposta ao crescimento da violência urbana durante os anos 1990 e 2000. As Polícias Militares e Cíveis, que eram submetidas ao jugo da ditadura, modificaram sua atuação voltada para a repressão política à repressão da delinquência comum (PEREIRA, 2008, p. 164). Porém, o estabelecimento da nova Constituição Federal de 1988 não significou uma mudança estrutural do aparato de segurança e justiça criminal herdados do período militar (SOUZA; BATTIBUGLI, 2014, p. 51).

A atuação da polícia brasileira na repressão ao crime nas grandes cidades é criticada veementemente por cidadãos, organizações da sociedade civil e até por lideranças políticas. O uso arbitrário da violência física, principalmente contra setores mais pobres da sociedade brasileira, e a recorrência de práticas corruptivas, quando do envolvimento com atividades criminosas de caráter transnacional, como o tráfico de drogas e armas, torna a necessidade de

reforma da instituição policial um tema recorrente nos discursos políticos.

Pereira (2008, p. 156) assinala que o Brasil, a partir da segunda metade dos anos 1980, passou a fazer parte das mudanças jurídicas no âmbito dos direitos humanos e do policiamento, influenciado pelas tendências internacionais. As relações bilaterais com os Estados Unidos, de acordo com o autor, têm tido grande impacto nas práticas policiais da jurisdição federal do Brasil. Tanto que nos anos 1970 o governo norte-americano esteve envolvido na reforma da Polícia Federal, para garantir a eficácia na repressão aos grupos comunistas¹² (PEREIRA, 2008, p. 163).

Durante os últimos anos percebe-se um número importante de mudanças na prática policial no país. Com a criação de mecanismos de controle externo das forças policiais e reformas na organização e na gestão interna destas instituições. Algumas das tentativas de reforma se refletem na criação de Ouvidorias da Polícia, para aumentar a fiscalização sobre os abusos policiais, de Conselhos Comunitários de Segurança, para incentivar a participação da sociedade civil, e a produção de dados confiáveis sobre as ações policiais, que tem como expressão a criação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), em 2012 (PEREIRA, 2008, p. 165; SOUZA; BATTIBUGLI, 2014, p. 53-54).

Contudo, a reforma das instituições policiais no Brasil é dificultada em decorrência da heterogeneidade do policiamento no país. A Polícia Federal (PF) representa apenas uma pequena fração da polícia brasileira. O maior número de contingentes pertence às polícias militares e civis, que são subordinadas aos governos estaduais, além da existência de algumas Guardas Municipais. Embora a PF seja constitucionalmente o órgão responsável na repressão ao tráfico de drogas, as demais instituições estaduais (polícia militar e civil) e federais (Polícia Rodoviária Federal e Forças Armadas) desenvolvem operações conjuntas para a fiscalização de estradas e combate aos grupos criminosos.

Há uma grande dificuldade de coordenação destas instâncias e de compilação dos dados e informações de suas operações (PEREIRA, p. 164). Outra consequência desta diversidade de instituições policiais no Brasil, de acordo com Frühling (2009, p. 25), é a diferença no nível de educação e dos salários. O que influencia nos níveis de profissionalização da polícia, que por sua vez, dificulta as tentativas de reforma do policiamento.

12

Para Pereira, há uma semelhança das funções exercidas pelo *Federal Bureau of Investigation* (FBI) nos Estados Unidos e a Polícia Federal brasileira, no que concerne a centralidade nos delitos federais e a responsabilidade sobre o controle das fronteiras (PEREIRA, 2008, p. 163).

Diferentemente do contexto da reforma policial no Brasil, em que a administração da segurança pública tem sido conservadora e reticente em empreender processos reformistas de caráter progressista, a Bolívia de Evo Morales se apresenta mais complacente com a necessidade de reformas institucionais mais profundas no policiamento. O governo boliviano assinala a necessidade de uma reformulação das práticas policiais. Entretanto, esta deve ser precedida de uma reforma constitucional, a fim de gerar mudanças na “base jurídica e na formação de pastas ministeriais sólidas e dotadas dos recursos organizacionais e humanos indispensáveis para empreender uma gestão estratégica do setor” (SAIN, 2009, p. 24).

A necessidade de uma reforma mais ampla na Bolívia também está relacionada com certos constrangimentos estruturais. O país enfrenta diversos conflitos com setores da oposição, os quais desestabilizam o governo, influenciando numa situação de debilidade institucional da segurança pública (SAIN, 2009, p. 24).

Não obstante, este ímpeto por reformas mais profundas não se materializa na superação de certas características do policiamento, que dificultam o processo de modernização da polícia. Na Bolívia as Forças Armadas além de atuarem nas tarefas de repressão às atividades criminosas, como o tráfico de drogas, agem internamente, como instrumento de estabilização dos conflitos ocorridos entre o governo e a oposição (SAIN, 2009, p. 15).

Percebemos que ainda existem certas barreiras que impedem uma total reformulação do policiamento no Brasil e na Bolívia. A inação frente aos casos de abuso policial contra os cidadãos, sob a justificativa de combate aos grupos criminosos, e a atuação direta dos militares na repressão de certas atividades criminosas, dificultam a modernização das instituições policiais. Propaga-se um tipo de policiamento baseado no uso extensivo da força física, em que os responsáveis pela segurança pública se preocupam mais com o aumento do número de agentes do que com o aprimoramento e o investimento em inteligência policial.

Estas práticas policiais que caracterizam o policiamento de tipo tradicional na Bolívia e no Brasil influenciam o processo de cooperação para o combate ao tráfico de drogas. Há uma atuação direta das Forças Armadas dos dois países para a repressão aos grupos criminosos. É uma constante militarização do policiamento que cria uma espiral de violência, que limita a possibilidade de elaboração de táticas alternativas para o combate ao crime.

As operações conjuntas, seja entre as diferentes forças de segurança de um país ou entre agentes dos dois países, muitas vezes focam na instalação de postos de fiscalização em áreas consideradas estratégicas para o transporte de drogas, como estradas próximas às cidades fronteiriças (ex: Operação BRABO). E no investimento em treinamentos entre as

forças policiais e os militares bolivianos e brasileiros, os quais são voltados para aprimorar a ação repressiva direta contra os grupos criminosos (ex: Exercício Binacional BOLBRA I e II). Assim, propaga-se as operações de caráter repressivo, em que o investimento em inteligência policial e outras opções de policiamento ficam em segundo plano nos interesses governamentais.

2.4 Considerações Gerais

Neste primeiro capítulo abordamos algumas discussões conceituais sobre o processo de cooperação para o policiamento. A literatura pioneira neste debate, embora careça de análises empíricas – os trabalhos se restringem ao policiamento na Europa ou das agências dos Estados Unidos – nos convoca a questionar o contexto, os limites e as consequências da “transnacionalização do policiamento”. O processo de expansão das forças de segurança de um país para outros territórios depende de alguns fatores como a harmonização das normas e leis dos Estados e a aproximação política ou ideológica entre os governantes. Caso a ação dos agentes infrinja os princípios do território estrangeiro, o policiamento pode ser fonte de conflitos diplomáticos entre os países. Ademais, conflitos deste tipo podem ocorrer devido à dificuldade de fiscalização das ações das agências e a relativa autonomia que os agentes adquirem na condução de suas tarefas, principalmente no caso do combate ao tráfico de drogas em que há atuação de unidades subnacionais e uma desvinculação das ações repressivas com relação aos princípios democráticos.

Conforme supracitado, nesta pesquisa trabalhamos com o conceito de cooperação para o policiamento. Para além de observar a expansão das ações policiais, queremos compreender a participação dos militares nas tarefas de repressão ao tráfico de drogas, a qual é fortemente observada no Brasil e na Bolívia. Assim, para analisar este processo lançaremos mão de um outro debate presente na literatura de “transnacionalização do policiamento”. Com o aumento das preocupações com a criminalidade, as forças de segurança tiveram suas funções básicas alteradas. Ao passo que observamos uma expansão da ação policial, para além das fronteiras nacionais, os militares passaram a atuar cada vez mais na resolução de questões de segurança interna. A prerrogativa das Forças Armadas de agirem como força policial no combate ao tráfico de drogas, em tarefas de repressão direta aos grupos criminosos, reflete uma mudança de função desta instituição (BIGO, 2000; ANDREAS; PRICE, 2001).

Analisamos, também, como a crescente participação dos militares no combate à criminalidade influencia o tipo de policiamento executado pelas demais forças de segurança.

A lógica da repressão e hierarquização presente nas Forças Armadas impede o processo de modernização do policiamento. Há um ímpeto por transformações nas agências policiais latino-americanas, nos âmbitos organizacional, doutrinário e funcional. O objetivo é romper com o *modus operandi* tradicional destas agências, em que a coerção através de métodos violentos é o meio de ação dos agentes. A profissionalização dos policiais, através de melhores treinamentos e uma nivelção dos salários, a modernização dos instrumentos de policiamento e a maior fiscalização por parte dos governantes são alguns passos necessários para a modernização das forças de segurança.

Somando-se a estes dois fatores (crescente ação militar e modernização das agências policiais) assinalamos a importância da conjunção de interesses entre governos distintos para a realização de acordos de cooperação para o policiamento. Como apresentado por Deflem (2002), as forças de segurança buscam uma autonomia burocrática com relação às autoridades as quais estão vinculadas, a fim de realizar operações em parcerias com instituições de policiamento estrangeiras. Entretanto, mesmo quando não há esta autonomia, a cooperação pode ocorrer caso o combate ao tráfico de drogas seja uma preocupação de segurança em comum entre os países. A proximidade ideológica e de agenda de segurança dos governantes auxiliam no estabelecimento de operações conjuntas.

Todas as discussões apresentadas neste capítulo convergem para a importância de considerarmos nas análises os interesses e objetivos dos atores no processo de cooperação para o policiamento. Ao se engajarem em acordos e operações conjuntas os governos abrem mão do monopólio do uso da força, permitindo a atuação de forças estrangeiras em seus territórios. Portanto, é preciso compreender quais fatores impulsionam este engajamento. Tanto os governantes, que oficialmente tem a autoridade sobre o uso da força, quanto as agências, sejam policiais ou militares, possuem interesses específicos sobre o processo de policiamento, os quais vão além da preocupação com as atividades ilícitas. A possibilidade de firmar parcerias comerciais e políticas com o outro governo e o objetivo de uma determinada agência de obter financiamento para a manutenção de suas funções ou de ter capacidade de influenciar na formulação de políticas impulsionam os países a cooperarem para o combate do tráfico de drogas.

Além dos interesses, explícitos e implícitos, responsáveis pelo estabelecimento da cooperação, um outro fator influencia o processo de policiamento: a assimetria de poder entre os países e agentes. Os acordos de cooperação podem ser resultado mais de uma coerção de um país sobre outro, do que um interesse mútuo dos atores. A assimetria nas relações de poder entre os Estados garante que um governo influencie nas políticas adotadas pelos demais, seja

através de seu poderio militar ou de sua capacidade de propagação de uma determinada ideologia e cultura. Durante a década de 1980 o governo dos Estados Unidos lançou mão do “mecanismo de certificação unilateral”, sob o qual certificava os países da América Latina que atuavam no combate ao tráfico de drogas em seus territórios. Aqueles países com resultados ruins e que não apoiavam as políticas proibitivas e repressivas norte-americanas estavam sujeitos a sanções comerciais e políticas. O caso analisado por Del Toro (1999), da atuação da DEA no México, também explana claramente a importância das relações assimétricas para o tipo de cooperação desenvolvida.

Os debates levantados neste capítulo e os fatores chave para a cooperação, apresentados pela literatura, conduzirão os próximos passos da nossa dissertação. A nossa análise sobre a cooperação para o policiamento entre as forças de segurança brasileiras e bolivianas, durante os anos de 2008 a 2012, nos exigirá compreender o contexto em que as operações se desenvolveram, quais foram os interesses dos atores e quais os jogos de poder envolvidos neste processo. Ademais lançaremos alguns questionamentos sobre as consequências destas operações e acordos firmados entre 2008 a 2012, no que se refere o combate ao tráfico de drogas.

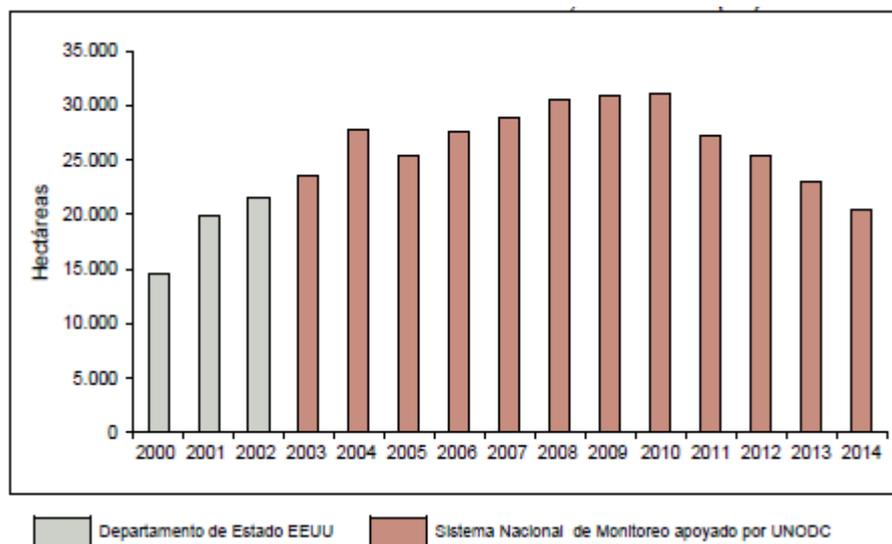
Assim, no próximo capítulo nosso objetivo será compreender o contexto político e social que permitiu o aumento da cooperação para o policiamento do combate ao tráfico de drogas do Brasil com a Bolívia em 2008. Analisaremos a relação entre o governo boliviano e seu principal parceiro no combate ao tráfico até então: os Estados Unidos. Para isso, será necessária a compreensão das políticas antidrogas historicamente desenvolvidas entre os dois países, do processo que culminou na expulsão da DEA do território boliviano em 2008 e das primeiras mudanças decorrentes da nova postura do governo da Bolívia em relação à “guerra às drogas” norte-americana.

3 A ATUAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS NO COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS NA BOLÍVIA

Como mencionado no capítulo anterior, a folha de coca é considerada patrimônio cultural da Bolívia. O cultivo desta planta é uma prática antiga ligada à tradição cultural de mastigação da folha e ao uso medicinal da mesma pelos camponeses. Ademais, é uma das bases da economia do país. O governo boliviano garante o cultivo de um cato (1600 m²) de folha de coca por família, em determinadas regiões do país. Em parceria com os sindicatos são desenvolvidas políticas de fiscalização e regularização das plantações, a fim de garantir que a folha de coca seja destinada ao mercado lícito e não seja utilizada para a produção de cocaína. No entanto, há registros de que 10% da folha de coca destinada ao mercado legal é desviada, com o conluio de produtores e traficantes, para a produção de cocaína em outras regiões e países (SHULTZE-KRAFT, 2010, p. 444).

No gráfico abaixo podemos observar, a partir do início do século XXI até o ano de 2014, a variação da área destinada para o cultivo da folha de coca na Bolívia. Até 2002 o gráfico apresenta dados emitidos pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, e após esse período, o monitoramento e elaboração dos dados foram realizados pela Bolívia em parceria com o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC).

Gráfico 1 – Cultivo de Coca na Bolívia, 2000-2014 (ha)



Fonte: Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014 (UNODC, 2015, p. 7).

A política de revalorização da coca na Bolívia, entretanto, não é recente. Durante a administração de Carlos D. Mesa Gisbert (2003-2005) foi instituída a política do cato, com o

objetivo de acalmar a população e controlar os protestos e manifestações contrários às medidas de erradicação forçada da folha de coca, que vinham se acentuando desde a administração de Hugo Suárez Banzer. A política do *cato*, que deveria ser provisória, foi mantida e expandida por Evo Morales, ao assumir a presidência da Bolívia em 2006 (GRISAFFI; LEDEBUR, 2016, p. 8). O líder do partido Movimento para o Socialismo (MAS) e representante dos *cocaleros*¹³ não apenas manteve esta garantia para os camponeses, como iniciou um movimento nacional e internacional de revalorização da folha de coca, tornando este um dos objetivos de sua política externa. O que, por sua vez, ocasionou em vários conflitos diplomáticos entre a Bolívia e outros países, principalmente os Estados Unidos, maior expoente da política antidrogas na região.

Demorou décadas para que o governo boliviano desenvolvesse estas políticas contrárias às medidas repressivas de erradicação dos cultivos de folha de coca. Com o *boom* da produção de coca e seus derivados ilícitos na Bolívia, principalmente a pasta base de cocaína, nos anos 1980, o território boliviano foi o palco de inúmeras intervenções externas e ações militares voltadas para a destruição de plantações de folha de coca e para repressão aos envolvidos no tráfico de cocaína. Situação que perdurou em certa medida na década seguinte e no início dos anos 2000, sendo acompanhada por diversos e violentos protestos da população camponesa, que dependia da folha de coca para sua sobrevivência.

Os Estados Unidos tiveram um papel de destaque durante este período de militarização do combate às drogas na Bolívia. O aumento do consumo de cocaína e crack (subproduto da cocaína) na sociedade norte-americana nos anos 1980 levou o governo Reagan a expandir a “guerra às drogas” para os países produtores: Colômbia, Peru e Bolívia. Diversas operações foram desenvolvidas com o apoio político, econômico e, por vezes, militar do governo dos Estados Unidos.

Podemos analisar esta capacidade do governo norte-americano de intervir, direta e indiretamente, nas políticas antidrogas bolivianas como influenciada pela grande assimetria de poder entre os dois países. A Bolívia tem a pior economia da América do Sul. Ocupando a 123ª posição no ranking das economias mundiais (PASQUALI, 2015). Sendo que, a produção de folha de coca equivale a 0,9% do PIB total e a 8,8% do PIB do setor agrícola (OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL CRIME, 2014, p. 42).

13

Trata-se de um movimento social, formado pelos indígenas e antigos mineradores, os quais após à crise econômica do setor foram demitidos, que têm no cultivo da folha de coca o seu sustento. Considerados os representantes da “vanguarda esquerdista” da Bolívia, os *cocaleros* constituem a base do Movimento para o Socialismo (MAS) (SOUSA, 2010, p. 28).

Enquanto o Estados Unidos se consolidou há décadas como a maior economia mundial e o país com maior capacidade de projeção de poder militar.

Estas assimetrias no âmbito econômico e militar influenciaram nas políticas antidrogas adotadas na Bolívia. A securitização do problema das drogas, iniciada nos anos 1970 e 1980, ocorreu devido à disseminação da percepção de que determinadas substâncias entorpecentes se constituíam como uma ameaça à segurança dos países e sociedade. Os governos latino-americanos se inseriram nesta “guerra às drogas” devido às pressões e estratégias políticas das autoridades estadunidenses e do contexto econômico em que estavam inseridos, que exigia uma maior aproximação com a potência econômica do continente, os Estados Unidos.

No caso do combate ao tráfico de drogas na Bolívia, vamos analisar três aspectos¹⁴ que se convergiram para garantir a inserção do país na "guerra às drogas" norte-americana: i) o contexto político e econômico; ii) o papel dos governos e burocracias bolivianos; e iii) as políticas e estratégias norte-americanas. Estes pontos ajudam a explicar a realização de operações de caráter militar e a utilização de meios extraordinários para reduzir a produção de drogas no território boliviano.

Neste capítulo, portanto, analisamos os elementos chave da relação entre Estados Unidos e Bolívia no que concerne o combate ao tráfico de drogas. Nosso objetivo foi retratar a capacidade de ingerência norte-americana no território boliviano, garantida pela projeção de poder que o governo possuía sobre a política e economia do país andino. A década de 1980, conforme supracitado, foi o momento de maior influência e intervenção dos Estados Unidos nas políticas antidrogas bolivianas. Diversas operações foram executadas com o apoio de militares estrangeiros, além de grandes empréstimos para o treinamento de tropas e policiais nacionais e para a destruição das plantações de folha de coca.

Embora os Estados Unidos tenham atuado mais intensamente na Bolívia durante este período, novos acordos bilaterais e mecanismos de auxílio econômico e militar também foram estabelecidos ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, principalmente no governo do ex-ditador Hugo Suárez Banzer. Ao analisarmos a relação entre os dois países durante estas décadas, apontando para a ingerência norte-americana e as consequências para a sociedade boliviana, podemos compreender o contexto posterior de movimentos contrários às políticas repressivas antidrogas, que culminaram na ascensão de Evo Morales na presidência e em

14

Estes três aspectos são derivados da análise de Thierry Balzacq sobre a teoria da securitização. O autor aponta a importância de observar o contexto e o papel da "audiência" (público a ser convencido) no processo de securitização de uma temática, além do discurso de ameaça desenvolvido pelo agente securitizador (BALZACQ, 2005).

novas abordagens para o tratamento da questão das drogas na Bolívia, que tem como expressão a expulsão da DEA em 2008 e a aproximação deste país com o Brasil.

Portanto, a fim de contextualizarmos o movimento de aproximação entre Bolívia e Brasil para a cooperação no combate ao tráfico de drogas, objeto central deste trabalho, dividimos este capítulo em duas sessões. O primeiro subcapítulo, conforme mencionado, foi destinado à análise dos aspectos centrais da relação entre Estados Unidos e Bolívia durante o período de maior aproximação e ingerência norte-americana nas políticas antidrogas do país. Dando destaque para a importância da assimetria de poder entre os dois países, nos mais diversos âmbitos, abordamos as principais operações e acordos desenvolvidos, os quais trouxeram consequências para a economia e sociedade bolivianas.

O segundo subcapítulo voltou-se para a análise do período de afastamento entre Bolívia e Estados Unidos. A ingerência norte-americana presente nos anos anteriores garantiu um contexto favorável para a ascensão de um governo de ideias contrárias e com capital político para abordar o problema das drogas de forma distinta no país. Assim, alguns movimentos foram realizados neste sentido, como a política de revalorização da folha de coca e a expulsão da principal agência dos Estados Unidos, a DEA. Este subcapítulo, portanto, nos fornece as bases para compreendermos o contexto que permitiu a maior aproximação entre as autoridades e instituições bolivianas e brasileiras para o combate ao tráfico de drogas.

3.1 A “Guerra às Drogas” na Bolívia

A declaração de “guerra às drogas” foi emitida pela primeira vez nos anos 1970 no governo do presidente Richard Nixon. As primeiras políticas desenvolvidas se concentravam majoritariamente no impedimento da entrada de drogas pelas fronteiras estadunidenses. Havia uma preocupação com a segurança nacional. Já nos anos 1980, principalmente na administração de Ronald Reagan, este discurso se expandiu para a América Latina e o governo norte-americano passou a utilizar o termo “narcotráfico”¹⁵. Houve a vinculação dos grupos narcotraficantes com as guerrilhas de esquerda latino-americanas e as autoridades estatais afirmavam que, para impedir o fluxo de drogas para os Estados Unidos eram necessárias medidas de combate na fonte de oferta destas substâncias ilícitas, ou seja, as

15

Myamoto (2005) aponta para o problema desse termo, uma vez que abarca todas as drogas (naturais e sintéticas) em um grupo só, denominando-as de narcóticos, o que permite a utilização de meios iguais para combatê-las (muitas vezes através do uso da violência), assim como, gera a afirmação de que as drogas são a causa dos problemas socioeconômicos da região andina.

políticas antidrogas deveriam ser aplicadas nos países produtores destas substâncias (TOKATLIAN, 1988).

Ademais, ainda nesta década, especificamente no ano de 1986 foi estabelecido o “mecanismo de certificação unilateral”. Este mecanismo foi uma política adotada pelos Estados Unidos para controlar quais os países que contribuíam com o combate ao tráfico de drogas. Aqueles que não colaborassem com as políticas norte-americanas, seriam “desertificados” e estariam sujeitos a sanções econômicas e comerciais (HERZ, 2002, p. 93-94).

A repressão e combate aos ilícitos na Bolívia acompanhou este movimento. Embora o cultivo da folha de coca estivesse presente no território boliviano bem antes do início da “guerra às drogas”, foi nos anos 1980 que o país se tornou alvo de diversas políticas norte-americanas. Podemos assinalar, como responsável por essa mudança no enfrentamento da questão das drogas na Bolívia, durante esta década, um conjunto de fatores, que se relacionam: i) a crise no setor mineiro boliviano; ii) a preocupação com a formação de um “narco-estado” na Bolívia; e iii) o aumento do consumo de cocaína e crack nos Estados Unidos. Os quais ajudam a compor os três aspectos gerais mencionados, que garantiram a efetivação do processo de securitização das drogas no país (ANDREAS; YOUNGERS, 1989; LEICHTMAN, 2000; RODRIGUES, 2012a; BRIENEN, 2015).

A Bolívia é historicamente dependente da exportação de commodities de baixo valor agregado, o que torna o país vulnerável às mudanças na economia mundial. Durante os anos 1970 os grandes grupos agrícolas da região oriental do país, departamentos de Santa Cruz, Pando e Beni, inseridos numa estratégia de produção para exportação, capitalizaram o desenvolvimento e os programas de assistência bolivianas, dificultando os projetos de reforma agrária na região central, principalmente na província do Chapare, localizada no departamento de Cochabamba (LEICHTMAN, 2000, p. 66).

Mapa 1 – Mapa político da Bolívia (2006)



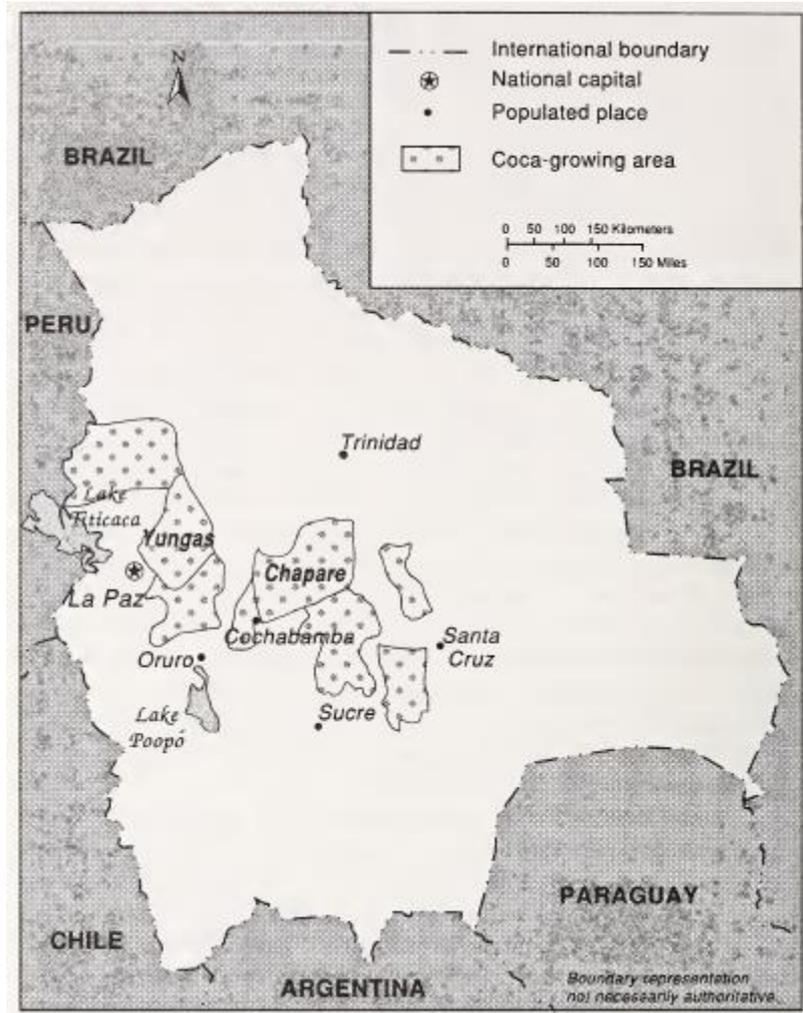
Fonte: CC-BY-SA-3.0-migrated (Creative Commons), 2006.

Estas políticas de incentivo à produção para exportação, que apenas favoreciam o agronegócio, foram decisivas para a crise econômica na Bolívia no começo dos anos 1980. Num contexto de recessão global, os preços internacionais de estanho (principal commodity boliviana) despencaram, prejudicando severamente o setor de mineração do país (ANDREAS; YOUNGERS, 1989, p. 541; LEICHTMAN, 2000, p. 67). Os principais afetados por essa crise foram os mineiros e camponeses que haviam se deslocado para as regiões de planície do Chapare, Santa Cruz e Yungas, para atender a demanda do agronegócio (LEICHTMAN, 2000, p. 65).

Diante desta conjuntura, os camponeses viram na produção de folha de coca, única commodity que não teve queda de preço e que se adaptava perfeitamente às áreas de planície, um caminho para se reerguerem. O que ascendeu a Bolívia como o segundo maior exportador

de coca e abriu espaço para o mercado de cocaína no país (ANDREAS; YOUNGERS, 1989, p. 541; LEICHTMAN, 2000, p. 66-67; BRIENEN, 2015, p. 207). No mapa abaixo podemos observar a expansão do cultivo de folha de coca nestas regiões do país, ainda nos anos 1980:

Mapa 2 – Principais regiões de cultivo de coca, 1985



Fonte: HUDSON (1991, p.260).

A ligação de militares bolivianos com traficantes de cocaína no país também era uma das grandes preocupações do governo dos Estados Unidos, a qual vinha desde a década de 1970 quando o general Hugo Banzer Suárez (1971-1978), que tinha ligações diretas com traficantes de drogas, comandou o período de ditadura na Bolívia (RODRIGUES, 2012a, p. 87). No ano de 1980 o general Luís Garcia Meza realizou outro golpe militar no país, que ficou conhecido como “narcogolpe”, em decorrência de seus vínculos com o tráfico de cocaína (LEICHTMAN, 2000, p. 70; RODRIGUES, 2012a, p. 88).

A forte ligação entre o general Garcia Meza e os grandes grupos traficantes de cocaína permitiu a classificação da Bolívia como um “narco-estado”. Rodrigues (2012a, p. 88)

assinala que mesmo com a duração de pouco mais de um ano, o governo militar de Meza pode ser considerado um dos maiores exemplos de penetração do narcotráfico nas instituições estatais, da história contemporânea. Ademais, estes períodos de ditadura militar, nas palavras do autor, foram “importantes para o aprofundamento da simbiose entre Estado e narcotráfico na Bolívia” (RODRIGUES, 2012a, p. 90).

O golpe militar de 1980, além de promover a vinculação entre governo e grupos traficantes, representou um período de tensão nas relações entre Estados Unidos e Bolívia. As pressões econômicas e políticas norte-americanas, para que o governo boliviano combatesse o tráfico de cocaína no país, culminaram na expulsão do embaixador dos Estados Unidos em junho de 1980. A relação entre os dois países ficou suspensa entre julho de 1980 a novembro de 1981, sendo que uma maior aproximação foi possível graças ao retorno à democracia na Bolívia (GAMARRA, 1991, p. 209).

O terceiro fator responsável pela maior atenção e preocupação dos Estados Unidos com relação ao combate ao tráfico de drogas na Bolívia foi o aumento do consumo de cocaína e crack pela sociedade norte-americana. Conjuntamente com a expansão do cultivo de coca pelos antigos trabalhadores do setor de mineração, pós crise, houve uma mudança no padrão de consumo de drogas nos Estados Unidos. O uso de cocaína tornava-se cada vez mais popular no início dos anos 1980, o que despertou a preocupação dos governantes e sociedade. Entretanto, foi a entrada do crack (subproduto da cocaína) no mercado consumidor norte-americano, em 1984, que gerou um estado de pânico moral no país e alterou profundamente o relacionamento dos Estados Unidos com o governo boliviano, aumentando a pressão para o combate às drogas a partir da segunda metade dos anos 1980 (BRIENEN, 2015, p. 208).

Percebemos, portanto, que os anos 1980 representaram uma mudança na condução das políticas antidrogas na Bolívia. Os problemas econômicos, resultados da crise do setor de mineração, tornou o país ainda mais dependente de assistência financeira e muito vulnerável às pressões externas. O governo norte-americano passou a intervir diretamente no território boliviano. Através da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID¹⁶), eram enviados recursos financeiros para a Bolívia, os quais dependiam da atuação do governo no combate à produção de drogas no país. Ademais, o auxílio estadunidense se materializava no envio de agentes policiais, principalmente aqueles vinculados à agência antidrogas DEA, e de militares, além da influência na criação e treinamento de forças de segurança locais. A Bolívia, portanto, passava a fazer parte da “guerra às drogas” norte-

16

Nesta pesquisa manteremos as siglas em seu idioma de origem.

americana.

Conforme supracitado, observamos a “guerra às drogas” como consequência de um processo de securitização na América Latina. A política iniciada por Nixon e expandida por Reagan de que determinadas substâncias entorpecentes representavam uma ameaça às sociedades e governos foi aceita e impulsionada por diversos países do continente americano, inclusive a Bolívia. Muitos países latino-americanos observavam as políticas estadunidenses de combate às drogas como uma oportunidade de enfrentar as guerrilhas de esquerda, que possuíam vinculação com o tráfico, e os grupos insurgentes, que eram considerados como empecilho à determinados governos, além dos benefícios econômicos obtidos através do apoio aos Estados Unidos (RODRIGUES, 2012b, p. 20). Assim, a securitização desta temática garantiu o uso de meios extraordinários na região para o combate à produção e tráfico de drogas, em especial a atuação direta de militares nas tarefas de erradicação de cultivos de folha de coca e na repressão aos grupos traficantes de cocaína.

Uma das primeiras consequências da securitização do problema das drogas na Bolívia foi a criação em 1983 da Unidade Móvel de Patrulha Rural (UMOPAR), a partir de pressões norte-americanas quanto a ineficácia das políticas antidrogas bolivianas do começo da década (LEICHTMAN, 2000, p. 70). O objetivo da UMOPAR era destruir as plantações de coca num período de quatro anos. Para isso, as tropas seriam treinadas na selva boliviana pelas forças militares dos Estados Unidos (MALAMUDI-GOTI, 1990, p. 38).

As ações de erradicação forçada das folhas de coca realizadas pela UMOPAR eram vistas pela população local como uma afronta à soberania boliviana, uma vez que os Estados Unidos tinham influência direta sobre as operações desenvolvidas por esta unidade, gerando diversos confrontos entre o governo boliviano e a sociedade civil. Em 1984, em decorrência de ameaças norte-americanas de corte de recursos financeiros, o presidente Hernán Siles Suazo (1982-1985) autorizou o envio de tropas do exército e policiais da UMOPAR, liderados pela DEA, para a província do Chapare, a fim de acabar com o cultivo da folha de coca. Conhecida como Ofensiva do Chapare, esta ação gerou uma grande sensação de medo e revolta nos camponeses, os quais se mobilizaram para pressionar o governo boliviano a retirar os militares da região e a permitir o cultivo de alguns hectares de coca (MALAMUDI-GOTI, 1990, p. 40).

Além do fracasso visível da Ofensiva, o uso de militares e tropas da UMOPAR em ações de erradicação das plantações de coca teve como consequência o crescimento da produção de pasta base de cocaína na região do Chapare. No começo dos anos 1980 as famílias de camponeses que viviam nesta região se envolviam apenas com o cultivo da folha

coca, poucos estavam inseridos na produção de pasta base. A indústria de cocaína se concentrava nos departamentos de Beni e Santa Cruz. Entretanto, as políticas desenvolvidas pelo governo boliviano, sob influência norte-americana, de depreciar o preço da folha de coca e aumentar a repressão e fiscalização através das tropas da UMOPAR, acabaram incentivando, na metade da década de 1980, a formação de uma “indústria caseira” de pasta base de cocaína. Para os camponeses era mais lucrativa a venda da pasta de coca e para os traficantes era mais seguro comprar a pasta diretamente, ao invés de transportar a folha de coca do Chapare até as regiões de produção da droga (LEICHTMAN, 2000, p. 72-73).

A maior produção de pasta base de cocaína no país exigiu novas medidas repressivas por parte do governo. Para Lisboa (2016, p.270), pode-se afirmar que, a partir de 1986, a política externa da Bolívia foi “cocalizada”, devido à importância da coca e da cocaína na agenda política do país e, principalmente, pela aproximação com os Estados Unidos. Como reflexo deste processo de securitização do problema das drogas no país, neste mesmo ano foi deflagrada a Operação *Blast Furnace* (Alto Forno). A preparação para operação começou em outubro do ano anterior, em uma reunião em La Paz, quando o embaixador norte-americano, diante da ineficácia das ações de destruição das plantações de folha de coca, anunciou que as políticas de erradicação passariam a ser uma questão de segurança nacional dos Estados Unidos (LEICHTMAN, 2000, p. 76).

Após estudos sobre quais as melhores estratégias de ação, foi decidido que seriam realizados ataques em locais específicos, a fim de destruir os laboratórios de produção de cocaína. O objetivo da operação era diminuir o preço de mercado da coca, através da redução da demanda dos traficantes pela planta. Uma vez que os laboratórios fossem destruídos, os traficantes não teriam como realizar o processamento da cocaína, demandando assim, menos quantidade de plantas. Para garantir a venda da coca diante destas circunstâncias, os camponeses seriam obrigados a diminuir o preço da planta. Por fim, esta redução no preço da coca tornaria a atividade menos lucrativa e, na visão das autoridades norte-americanas e bolivianas, haveria uma diminuição das áreas de cultivo (MALAMUD-GOTI, 1990, p. 41).

Assim, entre abril e maio de 1986 as forças militares norte-americanas conduziram algumas ações conjuntas nas regiões de Santa Cruz e Cochabamba, para preparação da Operação *Blast Furnace*, que se iniciaria no dia 14 de julho (MALAMUD-GOTI, 1990, p. 41). Os Estados Unidos intervieram diretamente na operação, ao desembarcarem no aeroporto de Santa Cruz com veículos especiais e helicópteros, além de tropas militares e agentes da DEA que iriam acompanhar e guiar as ações realizadas pela UMOPAR para a destruição dos laboratórios na selva boliviana (RODRIGUES, 2012a, p. 83). Apesar de todo o esforço militar

e financeiro, o resultado da Operação foi negativo. Apenas 22 laboratórios foram descobertos, os traficantes de drogas conseguiram escapar antes do ataque das tropas bolivianas e norte-americanas e nenhuma cocaína foi apreendida (LEICHTMAN, 2000, p. 78; RODRIGUES, 2012a, p. 84).

Ademais do fracasso operacional, a Operação *Blast Furnace* foi fortemente criticada dentro da Bolívia e por alguns setores do governo dos Estados Unidos (sociedade civil e agentes da DEA). O presidente boliviano, Paz Estenssoro, não havia consultado o Congresso sobre as negociações para a realização da Operação, o que desestabilizou o cenário político do país (LEICHTMAN, 2000, p. 77). A falta de transparência na ação executada pelas tropas militares e pela UMOPAR e a autonomia dos agentes da DEA e demais líderes da operação, ao determinar a condução da mesma, foi analisada como uma afronta à democracia no país. Como discutido no primeiro capítulo, a realização de operações transnacionais muitas vezes vai contra os princípios democráticos, ao não garantir a consulta e fiscalização por parte da população e demais setores da sociedade. Esta característica de algumas operações, como ocorre com a maioria daqueles voltadas para o combate ao tráfico de drogas, acaba gerando um ciclo de deterioração das instituições democráticas nacionais.

Opositores ao governo e grande parte da sociedade também manifestaram rechaço ao que interpretaram como uma violação da soberania da Bolívia, uma vez que a operação foi liderada por agentes e militares norte-americanos (MALAMUDI-GOTI, 1990, p. 42; RODRIGUES, 2012a, p. 83). Inclusive dentro dos Estados Unidos houve posicionamentos contrários à Operação. Parte da população comparou a ação na selva boliviana com a desastrosa campanha na Guerra do Vietnã; e a decisão do governo de enviar militares causou críticas da DEA. Além das diferenças de concepção sobre táticas operacionais, os agentes perceberam essa “intromissão militar” como uma afronta à sua autoridade no combate ao tráfico de drogas (MALAMUDI-GOTI, 1990, p. 42; RODRIGUES, 2012a, p. 83-84).

Podemos analisar as críticas da DEA com relação à participação de tropas militares na Operação com base no que Gespacher e Dupont (2007, p. 353) assinalam como uma competição de interesses entre os atores envolvidos nas redes de segurança. O policiamento desenvolvido pelos Estados Unidos na Bolívia se deu através da atuação de diversas agências e setores estatais, conformando uma rede internacional de aplicação da lei. Além dos diferentes meios de ação e interesses entre estes atores, há uma competição pelo financiamento estatal, que é destinado para que as agências e instituições executem suas políticas. Conformando, assim, outro motivo que poderia justificar o posicionamento contrário da DEA com relação à utilização de milhares norte-americanos na Operação *Blast*

Furnace.

Mesmo com um resultado negativo, o estabelecimento de ações e operações de caráter militar continuou a fazer parte da política antidrogas dos Estados Unidos para a Bolívia. Em 1987, a DEA e as autoridades bolivianas lançaram a Operação *Snow Cap*. De caráter mais discreto, a fim de evitar alarde na população, nesta operação o governo norte-americano enviou helicópteros, armas e consultores militares para a Bolívia, Peru e Colômbia. O objetivo era diminuir na metade a quantidade de cocaína enviada para os Estados Unidos, num prazo de três anos. Assim como a Operação *Blast Furnace*, a *Snow Cap* não conseguiu alcançar suas metas (RODRIGUES, 2004, p. 299).

Neste mesmo ano de 1987 foi criada a FELCN, Força Especial de Luta Contra o Narcotráfico, organismo especializado no combate ao tráfico de drogas ilícitas, que foi constituído através do artigo 4 do Decreto Supremo nº 21.666 de 24 de julho de 1987¹⁷, o qual iria incorporar a UMOPAR. O governo norte-americano teve grande influência no estabelecimento desta unidade, tanto que a DEA e a Embaixada norte-americana em La Paz seriam responsáveis diretamente pelo treinamento e supervisão dessa força especial (BRIENEN, 2015, p. 208).

A criação destas forças especiais e o desenvolvimento de operações de caráter militar refletiram a capacidade dos Estados Unidos de intervir e ditar os rumos da política antidrogas na Bolívia. A política de “guerra às drogas” foi absorvida pelo governo boliviano, não apenas pelas estratégias norte-americanas e pela preocupação com o problema das drogas na Bolívia. O contexto econômico e a assimetria de poder entre os dois países estabeleceram as bases do que foi o combate ao tráfico de drogas durante a década de 1980 e 1990.

O processo de “certificação unilateral”, supracitado, promovido pelos Estados Unidos, em que os investimentos e auxílio financeiro através da USAID ficavam restritos aqueles países cooperantes nas políticas antidrogas, teve sua eficácia garantida em uma Bolívia acometida pela crise e necessitada de empréstimos externos. Ademais, a superioridade política e militar norte-americana se refletiu na condução e liderança das operações, dificultando um posicionamento autônomo dos presidentes e minando as instituições democráticas no país, entretanto, não sem enfrentar manifestações contrárias de parcela da população.

Leichtman (2000, p. 80) assinala que por volta de 1988 ainda não havia uma estratégia antidrogas coerente dos Estados Unidos para a Bolívia, além das operações e programas

17

Através deste mesmo Decreto, foi estabelecido o Conselho Nacional de Luta contra o Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID).

realizados circunstancialmente. A corrupção presente no governo e nas instituições militares e policiais bolivianas era apontada como o principal empecilho para a eficácia das medidas de erradicação da coca e combate ao tráfico de drogas. Sob essa justificativa as agências norte-americanas adquiriam legitimidade para intervir na condução das unidades de policiamento da Bolívia. Assim, visando conter este envolvimento das agências dos Estados Unidos e estabelecer uma legislação nacional sobre a questão, em julho de 1988 o governo boliviano promulgou a Lei 1008 – Lei do Regime de Coca e Substâncias Controladas (LEICHTMAN, 2000, p. 80).

O estabelecimento desta Lei também é analisado como uma tentativa da Bolívia de controlar as manifestações sociais e políticas no país. As políticas de erradicação forçada da folha de coca, incentivadas e impulsionadas pela DEA, eram motivo de conflito entre o governo e a população, principalmente por causa do uso de herbicidas nas plantações, realizadas pela Direção de Reconversão Agrícola (DIRECO) (MALAMUDI-GOTI, 1990, p. 45). Um mês antes da aprovação da Lei 1008, os camponeses da região do Chapare ocuparam uma delegacia da UMOPAR na cidade de Villa Tunari, a fim de protestar contra o uso de herbicidas, que estavam causando problemas de saúde na população. O conflito gerado entre policiais, agentes da DEA e os camponeses foi desastroso e ampliou a posição contrária destes últimos com relação a presença norte-americana na Bolívia (ANDREAS; YOUNGERS, 1986, p. 550; MALAMUDI-GOTI, 1990, p. 45). Assim, em 19 de julho de 1988, como resultado da pressão dos camponeses, o governo boliviano aprovou a Lei 1008, tornando proibindo o uso de desfolhantes e herbicidas nas plantações de folha de coca, em todo o país (MALAMUDI-GOTI, 1990, p. 46).

A Lei 1008¹⁸ está vigente atualmente e apresenta desde as definições e regras para o cultivo e comercialização da folha de coca até quais as substâncias controladas e os procedimentos de criminalização e penalização para aqueles que produzirem, portarem e comercializarem estas substâncias ilícitas (BOLÍVIA, 1988). No artigo 145 da Lei, na sessão que discorre sobre o Regime Internacional, há as prerrogativas do governo boliviano quanto à coordenação e cooperação internacional no que concerne o combate ao tráfico de drogas:

Sendo o narcotráfico um delito transnacional contra a humanidade e contrário ao direito internacional, o Conselho Nacional Contra o Uso Indevido e Tráfico Ilícito

18

Atualmente o governo boliviano busca reformular a Lei 1008. Com o objetivo de focar no combate aos grandes grupos criminosos envolvidos com o tráfico internacional de drogas e aumentar a área de cultivo de coca legal no país para 20.000 hectares, tramita na Bolívia um projeto de separação da atual Lei em duas específicas: Lei de Substâncias Controladas, a cargo do Ministério do Governo; e Lei Geral da Folha de Coca, submetida ao Ministério do Desenvolvimento Rural (ALANOCA, 2016; MEDRANO, 2016).

de Drogas coordenará suas ações com entidades públicas e privadas estrangeiras, assim como com Governos e Organismos internacionais. Assim mesmo, de acordo com os interesses do Estado e para o cumprimento de seus fins poderá solicitar aconselhamento e colaboração de entidades públicas e privadas, empresas estrangeiras, Governos e entidades internacionais para alcançar uma ação conjunta e eficaz, em cumprimento de convênios internacionais e no marco da Constituição Política do Estado (BOLÍVIA, 1988, tradução própria).

Embora a Lei tenha sido estabelecida como uma tentativa de amenizar as manifestações populares na Bolívia, ela tornou ilegal a produção de coca na maior parte do país, invocando a erradicação forçada das plantações, o que gerou um acirramento dos protestos. A Central dos Trabalhadores Bolivianos (COB) apoiou as reivindicações dos camponeses produtores de coca, promovendo diversos protestos e clamando a população à desobediência civil em resposta a Lei 1008 (ANDREAS; YOUNGERS, 1986, p. 549). O clima de tensão política e social no país tornou difícil a situação dos sucessivos governos. Mesmo que a pressão norte-americana fosse grande para a erradicação da coca, a adoção destas políticas poderia minar a governabilidade dos futuros presidentes, o que significou uma amenização das políticas bolivianas de erradicação no começo dos anos 1990 (BRIENEN, 2015, p. 209).

O contexto do início da década de 1990 foi marcado pelas transformações que o fim da Guerra Fria trouxe para as relações dos Estados Unidos com a América Latina. Sem a preocupação com a ameaça soviética, o tráfico de drogas ocupou um espaço prioritário na agenda de segurança norte-americana, principalmente em decorrência da presença dos grandes carteis de Cali e Medellín (ISACSON, 2015, p. 89). Desde o final dos anos 1980, estes grupos narcotraficantes, que haviam emergido na Colômbia, desempenhavam um papel de poder na Bolívia, controlando a dinâmica do tráfico no país, ao estabelecer os preços da pasta base de coca e da cocaína e ao aterrorizar o governo e outros pequenos grupos com a prática recorrente de assassinatos (HUDSON, 1991, p. 255). Portanto, era de interesse dos Estados Unidos capturar estes grandes barões do tráfico.

Sob o governo de George H. W. Bush (1989-1993) foi estabelecida a Iniciativa Andina, estratégia desenvolvida pelo Conselho de Segurança Nacional (NSC) e pelo Escritório para Política Nacional de Controle de Drogas (ONDCP) (LEICHTAMN, 2000, p. 81). Através deste pacote de auxílio, de 1990 a 1993, foram fornecidas aeronaves, equipamentos, armas e treinamentos para os militares e forças policiais da Bolívia, Peru e Colômbia, com o objetivo de acabar com a oferta de cocaína. Enquanto no Peru e na Colômbia os militares aderiram prontamente à Iniciativa, as forças armadas bolivianas apenas tiveram um papel de apoio (ISACSON, 2015, p. 89). Ainda havia na Bolívia um grande receio

quanto à ingerência norte-americana e a perda de soberania do país.

Diante das manifestações populares e o posicionamento contrário de partidos políticos quanto à interferência estadunidense, o presidente boliviano, Paz Zamora, assinou em segredo um acordo com os Estados Unidos, durante uma visita a este país em 1990, alguns meses depois da assinatura da Declaração de Cartagena. De acordo com o termo estabelecido, o governo boliviano permitiria a participação das forças armadas nas operações antidrogas; e em troca receberia 33,3 milhões de dólares em assistência militar e auxílio econômico (LEICHTMAN, 200, p. 81). Esta prática, adotada por Zamorra, de ignorar a aprovação do congresso e descartar a opinião pública nas decisões referentes às políticas antidrogas, principalmente nos casos de acordos com os Estados Unidos, permeou o país durante o início dos anos 1990 e, de acordo com a análise de Leichtman (2000, p. 82), debilitou a democracia boliviana.

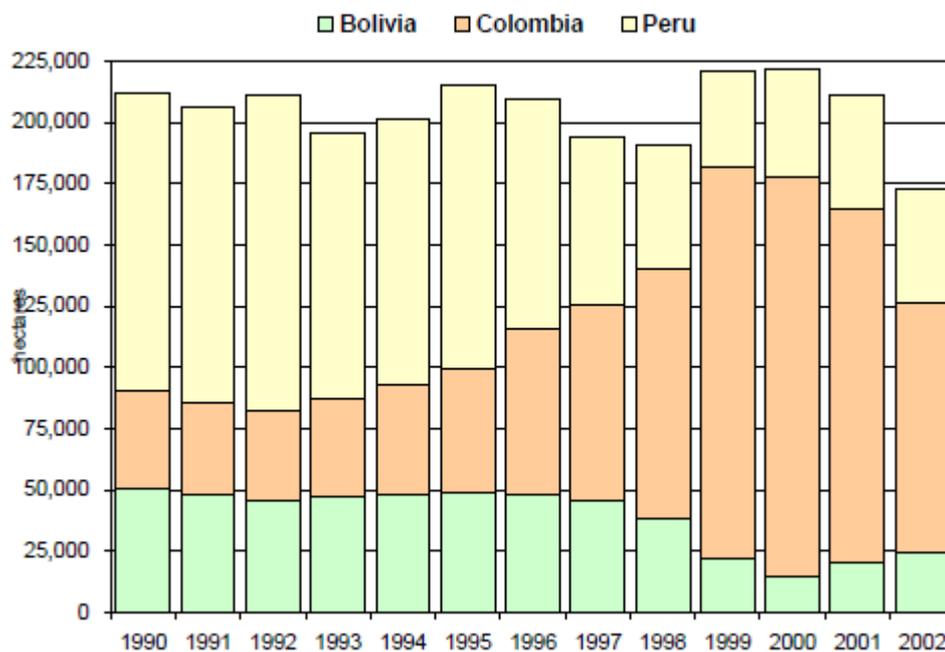
A presença e interferência dos Estados Unidos, ao longo desta década, no território boliviano, principalmente em regiões de erradicação da folha de coca, se deu através dos agentes da DEA e de agrupamentos militares, que atuavam em parceria com a FELCN. Além do apoio operacional, o governo norte-americano era responsável financeiramente pelas ações e manutenção da estrutura desta força especial, através da Seção de Questões de Narcóticos (NAS). Este auxílio financeiro à Bolívia ampliou-se em 1991, quando o país foi incluído no Decreto de Promoção Comercial Andina (ATPA). O ATPA foi um programa proposto para os países da região andina, que previa a redução de tarifas comerciais em troca do cumprimento das metas de redução de plantação de coca (LISBOA, 2016, p. 272). Era através do “mecanismo de certificação unilateral”, implementado no início dos anos 1980, que os Estados Unidos controlavam quais países permaneceriam no ATPA (CEPPI, 2014, p. 129).

Os sucessivos governos ao longo desta década buscaram adotar políticas antidrogas distintas das propostas de erradicação forçada das plantações de coca, que eram impulsionadas pelos Estados Unidos, a fim de evitarem a intensificação das manifestações populares. Durante a campanha presidencial de 1993, o candidato Gonzalo Sánchez de Lozada propôs modificações na Lei 1008 e nas políticas de erradicação, a fim de agradar a população. No entanto, por pressão do presidente norte-americano, Bill Clinton, Gonzalo teve que mudar o tom de seus discursos e executou uma política antidrogas hesitante entre a erradicação forçada e as ações de substituição de cultivos, com o objetivo de manter o apoio de sua base governamental (BRIENEN, 2015, p. 209).

É interessante assinalar que, no início dos anos 1990 a Bolívia e o Peru eram os principais locais de cultivo da folha de coca, no entanto, as políticas repressivas adotadas

nestes países gerou uma dispersão do cultivo da planta para o território colombiano¹⁹. No final desta década a Colômbia se constituía como o maior produtor mundial de cocaína (FARTHING; KOHL, 2010, p. 200), o que levou a adoção de um pacote de medidas combativas entre este país e o governo norte-americano em 1999 (Plano Colômbia). No gráfico abaixo podemos observar este aumento do cultivo da folha de coca na Colômbia, em detrimento da diminuição no Peru e na Bolívia:

Gráfico 2 – Cultivo de Folha de Coca nos Países da Região Andina, 1990-2002



Fonte: Bolívia. Monitoreo de Cultivos de Coca Año 2003 (UNODC, 2004, p. 4).

Esta diminuição no cultivo da folha de coca na Bolívia, nos últimos anos do século XX, também pode ser assinalada como uma consequência imediata do caráter repressivo na condução do combate ao tráfico de drogas no país, que ocorreu com a eleição do ex-ditador Hugo Banzer Suárez, para a presidência em 1997. Uma das suas principais medidas foi o estabelecimento do Plano Dignidade, que se baseava em quatro pilares: desenvolvimento alternativo; prevenção; interdição e erradicação (ESCOBAR, 2008, p. 134). O receio dos presidentes bolivianos quanto as consequências políticas e sociais das medidas de erradicação forçada da coca, que permeou os anos 1990, fora deixado de lado. Com um grande apoio dos Estados Unidos, Banzer promoveu uma militarização da região do Chapare, envolvendo as tropas da UMOPAR, da FELCN e, da recém-criada, Força de Tarefa Expedicionária (FTE)

19

Este movimento é denominado de "efeito balão". As ações combativas em um determinado território ocasionam na transferência do cultivo e produção de drogas para outro local.

(BRIENEN, 2015, p.210). Esta força era integrada pelas forças armadas e demais polícias bolivianas, para executar as tarefas de repressão e erradicação da folha de coca (ESCOBAR, 2008, p. 134), além de ser apoiada e treinada pelo governo norte-americano (BRIENEN, 2015, p. 210).

Este processo de militarização, por sua vez, acentuou os conflitos entre o governo boliviano e os camponeses produtores da folha de coca. A administração de Banzer foi considerado o pior momento para os camponeses da região de Chapare (FARTHING; KOHL, 2010, p. 201). O grau de violência utilizado pelos militares e forças policiais bolivianas gerou uma situação de descontentamento na população e posicionamento contrário à interferência internacional no país, principalmente através dos agentes da DEA e da USAID. Houve uma convergência entre ativistas de esquerda e os movimentos *cocaleros* a fim de combater o imperialismo norte-americano, o qual se materializava na política de erradicação da folha de coca (BRIENEN, 2015, p. 211). Este contexto de grande confronto interno permitiu a ascensão de Evo Morales na presidência da Bolívia em 2006 e a adoção de novas maneiras de tratar o problema das drogas no país.

3.2 Morales e a Nova Política Antidrogas

Conforme supracitado, a superioridade política, econômica e militar norte-americana garantiu a inserção do governo boliviano na “guerra às drogas”, ademais, era de interesse da Bolívia receber os auxílios financeiros e operacionais externos. A convergência entre a política antidrogas estadunidense, o contexto favorável à criminalização e a aceitação por parte do governo boliviano às políticas repressivas permitiu a securitização do problema das drogas no país. A cooperação estabelecida ao longo dos anos 1980 era baseada na assimetria de poder entre os dois governos, com a DEA e militares norte-americanos exercendo papel de liderança em diversas operações na Bolívia, mantendo uma estrutura hierárquica no policiamento bilateral.

Embora no começo da década de 1990 nós tenhamos observado uma amenização das ações repressivas, com o objetivo de evitar o acirramento dos conflitos entre governo e sociedade civil, já em 1997, com a eleição de Hugo Banzer Suarez, houve uma retomada destas ações, com a militarização da principal região produtora de folha de coca, o Chapare. O novo presidente eleito, com a ajuda dos Estados Unidos, mobilizou as diversas forças policiais do país e os militares para agirem ostensivamente nas tarefas de erradicação da coca e de destruição de laboratórios de processamento da cocaína.

A participação dos militares ao lado das forças especiais, que eram financiadas pelos Estados Unidos, no combate à produção e tráfico de drogas, embora presente em outros momentos da história do país, se tornou mais constante a partir deste período. Havia, anteriormente, receio por parte do governo norte-americano com relação ao uso das Forças Armadas bolivianas nas tarefas e operações antidrogas, devido à corrupção e à presença de grupos traficantes no aparato burocrático do Estado. No entanto, a crescente preocupação com o combate à criminalidade e o aumento das manifestações populares impulsionou o governo a ampliar cada vez mais o papel dos militares nas tarefas de segurança interna.

O ano de 2001, quando Banzer se viu obrigado a se afastar da presidência por problemas de saúde, foi considerado o de maior incremento na militarização da luta contra as drogas no país, o que gerou um crescimento do enfrentamento entre militares e *cocaleros* (ESCOBAR, 2008, p. 135). Ainda neste ano, a fim de tornar mais efetiva a erradicação da coca, iniciou-se a parceria do país com a UNODC, através do Programa de Monitoramento de Cultivo Ilícito (ICMP), que tinha o objetivo de garantir informações e análises sobre o cultivo drogas (LISBOA, 2016, p. 271).

Em 2002 o governo boliviano assinou um acordo de livre comércio com os Estados Unidos, o Decreto de Promoção Comercial Andina e Erradicação de Drogas (ATPDEA), que seria uma nova versão do ATPA, estabelecido em 1991. Este novo decreto tinha o objetivo de liberar as tarifas de importação e exportação ao governo boliviano, sob a condição do país manter as metas de erradicação da folha de coca (LISBOA, 2016, p. 272). O governo norte-americano fazia uso de sua posição privilegiada no comércio com a Bolívia para garantir a internacionalização de suas políticas antidrogas.

Embora os dois países tenham dado continuidade às relações comerciais, o ambiente interno da Bolívia dificultava a manutenção das ações de erradicação forçada da folha de coca. O caráter violento das políticas antidrogas e a intervenção direta dos Estados Unidos levaram à uma vinculação entre os interesses dos camponeses, cultivadores da coca, e ativistas de esquerda contrários ao imperialismo norte-americano. O “ativismo *cocalero* se tornou o sinônimo do anti-imperialismo” e “a coca se tornou o símbolo da soberania boliviana” (BRIENEN, 2015, p. 211).

O presidente eleito em 2002, Gonzalo Sanchez de Lozada, não conseguiu manter seu governo. As diversas manifestações internas obrigaram Sanchez a renunciar em outubro de 2003, sendo o cargo ocupado pelo seu vice, Carlos Mesa Gisbert. O novo presidente buscou amenizar a situação interna do país, optando por uma política antidrogas diferente dos seus antecessores. Uma das primeiras medidas foi a substituição do Departamento de Estado dos

Estados Unidos pela UNODC na produção de relatórios de monitoramento dos plantios de folha de coca. Entretanto, o governo norte-americano, assim como outros países, continuou auxiliando financeiramente este programa de monitoramento de cultivos, durante os anos de 2003 a 2005 (LISBOA, 2016, p. 271).

O presidente Mesa também estabeleceu a política do “cato” na região do Chapare, garantindo o direito de cada família cultivar a folha de coca num espaço de 1600 m² (medida do “cato”), tendo como destino o mercado lícito. Com esta medida, os protestos e confrontos violentos diminuiriam imediatamente (GRISAFFI; LEDEBUR, 2016, p. 8). Ao final de seu mandato, em 2005, foram estabelecidas novas eleições presidenciais, ocasionando na vitória do partido Movimento para o Socialismo (MAS), que levou ao poder o líder *cocalero* e indígena Evo Morales.

Morales foi eleito com uma nova proposta de política de controle do tráfico de drogas. Com o lema: “coca sim, cocaína não”, o presidente assinalava o seu interesse em valorizar o plantio da folha de coca, ao mesmo tempo em que se comprometia a lutar contra o tráfico de cocaína (SCHULTZE-KRAFT, 2010). A nova administração também deu continuidade à política do “cato” estabelecida no governo anterior e a expandiu para outras regiões, como Yungas de La Paz (GRISAFFI; LEDEBUR, 2016, p. 8). O cultivo e a produção se concentrariam majoritariamente nas regiões de La Paz (nos Yungas) e no departamento de Cochabamba (região do Chapare), no centro do país, e em parte no departamento de Santa Cruz (região oriental) (UNODC, 2010; SCHULTZE-KRAFT, 2010, p. 444). O objetivo central do novo governo era o estabelecimento de uma política de desenvolvimento e diversificação econômica, tanto na região do Chapare, quanto em Yungas, em que o cultivo da folha de coca seria inserido (FARTHING; KOHL; 2010, p. 205). Na tabela abaixo podemos observar o crescimento da área, em hectares (ha), de cultivo da folha de coca nestas regiões, durante o primeiro mandato de Morales:

Tabela 1: Quantificação do cultivo da folha de coca por região (ha), 2006-2009

Região	2006	2007	2008	2009
Yungas de La Paz	18.900	19.800	20.700	20.900
Trópico de Cochabamba	8.300	8.800	9.500	9.700
Províncias do Norte de La Paz ²⁰	300	300	300	300
Total	27.500	28.900	30.500	30.900

Fonte: adaptado pela autora com informações do Estado Plurinacional da Bolívia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2009 (UNODC, 2010, p. 13).

A administração de Morales teve desde seu início um cunho anti-imperialista e anti-americanista, com uma política externa de aproximação com os antigos “inimigos” norte-americanos (Venezuela, Cuba e Irã) (BRIENEN, 2015, p. 203-204), além de uma política interna nacionalista, que clama pelo respeito à soberania do país e à não intervenção externa, orientada na "refundação do Estação-nação" (CEPPI, 2014, p. 128). O estabelecimento de políticas de controle sobre os recursos energéticos, a ampliação das relações bilaterais e o movimento de revalorização da folha de coca expressavam as novas diretrizes do governo.

De acordo com Ceppi (2014, p. 133), as relações bilaterais no governo Morales se reconfiguraram, podendo classificá-las em três eixos: i) "fortalecimento de certos vínculos regionais", com Venezuela, Brasil e Argentina; ii) "a ascensão de 'novos sócios'", como a China e o Irã; e iii) relações que "denotam sinais de conflito político", com os Estados Unidos (retórica anti-imperialista e a questão da política antidrogas) e o Chile (reinvindicação boliviana para o acesso ao mar).

Na análise de Delgado e Cunha Filho (2010, p. 288), a política externa do governo Morales durante seu primeiro mandato (2006-2009) foi marcada por um pragmatismo nas relações bilaterais. A aproximação com a Rússia, nos setores de hidrocarboneto, defesa e combate ao tráfico de drogas, aponta para opção de Morales de diversificar as parcerias internacionais, conseguindo maior poder de barganha com relação aos antigos parceiros (DELGADO; CUNHA FILHO, 2010, p. 303). Já o relacionamento com os Estados Unidos, para os autores, continuou permeado por questões ideológicas, gerando conflitos, principalmente com relação ao cultivo da folha de coca (DELGADO; CUNHA FILHO, 2010, p. 304).

No âmbito interno, Morales estabeleceu uma nova Constituição no país, a fim de

²⁰

Inclui as Províncias de Fraz Tamayo, Muñecas e Bautista Saavedra.

abarcar suas novas diretrizes com relação ao cultivo da coca. De acordo com a Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia de 2007, no capítulo sétimo que versa sobre a proteção da biodiversidade, o cultivo da coca, as áreas protegidas e os recursos florestais, o artigo 384 assinala que:

O Estado protege a coca originária e ancestral como patrimônio cultural, recurso natural renovável da biodiversidade da Bolívia, e como fator de coesão social; em seu estado natural não é droga. A revalorização, produção, comercialização e industrialização será regida mediante a lei (BOLÍVIA, 2007a, p. 143, tradução própria).

No mesmo ano de 2007 foi divulgado outro documento representando as mudanças na política doméstica e internacional da Bolívia a partir do governo de Morales, o "Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien" (PND - 2006-2011). O objetivo principal deste Plano de Desenvolvimento era romper com as políticas neoliberais em curso no país desde o final da década de 1980 e construir um "Estado pluricultural e comunitário" (BOLÍVIA, 2007b, p. vii). No capítulo V do documento, "Bolivia Soberana", foi apresentado os novos delineamentos da política externa boliviana. No que concerne o relacionamento com os Estados Unidos foi estabelecido que:

[...] apostamos em um diálogo franco e sincero superando qualquer tipo de intromissão em assuntos internos. Buscamos de cooperação que chegue a nossa população mais humilde evitando toda instrumentação. Esperamos que as preferências comerciais, das quais a Bolívia é beneficiária, se mantenham em correspondência com o esforço que realiza o país na luta contra o narcotráfico, e se ampliem pela corresponsabilidade que tem os Estados Unidos como país consumidor de drogas [...] (BOLÍVIA, 2007b, p. 175, tradução própria).

Embora a ascensão de Morales e sua posição contrária à política antidrogas norte-americana tenham tornado a relação entre os dois países delicada e tensa, nos primeiros anos de governo a prerrogativa da cooperação foi mantida, assim como alguns dos acordos financeiros estabelecidos com os Estados Unidos. O acordo de livre comércio (ATPDEA) vigente desde 2002 foi renovado até junho de 2007, sendo que os Estados Unidos ocuparam a posição de quarto maior destino das exportações bolivianas (LISBOA, 2015, p. 272). Além disso, o governo boliviano continuou a receber investimentos do NAS, apesar de uma diminuição do valor disponibilizado, que eram destinados para as operações de erradicação dos cultivos ilícitos da folha de coca, executadas pela FELCN (LISBOA, 2015, p. 273).

Em 2007, além da elaboração de uma nova constituição para o país, a administração de Morales, através do Conselho Nacional de Luta contra o Tráfico de Drogas (CONALTID), elaborou o documento Estratégia de Luta Contra o Narcotráfico e Revalorização da folha de

coca (ELCN-RHC 2007-2010)²¹, o qual representava a política do governo para a questão da coca. Uma das diretrizes do documento apontava para o princípio da responsabilidade compartilhada, a fim de apontar o papel dos países consumidores no combate ao tráfico de drogas. Ademais, Morales propôs reduzir os cultivos de coca até 2009; e para isso, o documento reconhecia a necessidade da cooperação internacional (LISBOA, 2015, p. 274).

O CONALTID foi um órgão criado em 1987, juntamente com a FELCN, e que foi se fortalecendo, a partir de 2006, como a principal agência no país, concomitantemente ao afastamento dos Estados Unidos (LISBOA, 2015, p. 283). Pertencente ao Ministério de Governo, é a instância máxima da Bolívia para a definição e execução das políticas de luta contra o tráfico ilícito de drogas e substâncias controladas (CONALTID, [2015?], p. 13).

Os objetivos do CONALTID são:

Apoiar a implementação da Estratégia de Luta contra o Narcotráfico e a Redução de Cultivos Excedentários de Coca 2011-2015 (ELCN e RCEC) [...];
Gerar um marco legal e institucional que responda aos mandatos da Constituição Política do Estado e de sua política pública referente à folha de coca e substâncias controladas;
Contribuir à luta contra a produção, o tráfico e uso de drogas, sob um clima de paz, consulta, participação democrática e vigência plena aos direitos humanos, fomentando o desenvolvimento integral sustentável nas comunidades produtoras de coca (CONALTID, [2015?], p. 15, tradução própria).

Para a realização dos objetivos da ELCN-RHC 2007-2010 o governo boliviano precisava de investimentos externos, o que levou os Estados Unidos a renovar o ATPDEA até fevereiro de 2008, e posteriormente estender o acordo até 31 de dezembro de 2008 (LISBOA, 2015, p. 274). A participação neste acordo era de interesse para a economia e o governo boliviano, o que gerava um grande esforço das autoridades do país em tentar garantir a sua renovação (DELGADO; CUNHA FILHO, 2010, p. 304). Ademais da continuação do acordo com o governo norte-americano, Morales estabeleceu parcerias com a União Europeia, desenvolvendo projetos de financiamento destinados ao combate ao tráfico e ao estabelecimento de políticas de controle social (LISBOA, 2015, p. 275).

Apesar da adoção de uma política favorável ao cultivo da folha de coca, o governo de Morales manteve uma postura repressiva com relação aos grupos traficantes de cocaína, mantendo, em certa medida, a lógica de “guerra” contra o tráfico. A atuação dos militares no

21

A política nacional pública mais recente que versa sobre o problema da droga no país é a Estratégia de Luta contra o Narcotráfico e a Redução de Cultivos Excedentários de Coca 2011-2015 (ELCN e RCEC). Esta Estratégia se baseia em três pilares de ação: i - redução da oferta, ii- redução da demanda; e iii- redução dos cultivos excedentários de coca; baseando-se no respeito à dignidade cidadã e aos direitos humanos.

combate ao tráfico de drogas continuou mesmo com a ascensão de um governo ideologicamente distinto daqueles que comandaram a Bolívia nos anos 1980 e 1990. Como analisado por Andreas e Price (2001) e Bigo (2000), a preocupação dos governos com o combate à criminalidade, crescente a partir dos anos 1990, gerou uma transformação nas funções das forças de segurança e uma união entre policiais e militares na execução de ações de combate ao crime transnacional, em especial o tráfico de drogas. A administração de Morales manteve esta tendência, garantindo cada vez mais poder de polícia para os militares, diante da ameaça dos grupos traficantes.

A partir de 2008 as Forças Armadas bolivianas passaram a atuar diretamente na luta contra o contrabando e o tráfico de drogas (MAYORGA, 2009, p. 29). Em 29 de maio deste mesmo ano, foi apresentado o Plano Estratégico de Luta Contra o Contrabando, dividido em três pilares: i) urbano – de responsabilidade da polícia e das autoridades civis; ii) áreas fronteiriças - a cargo das forças militares; e iii) linhas de fronteira – designado aos militares e aos efetivos do Controle Operativo Aduaneiro (MAYORGA, 2009, p. 29). Este posicionamento assertivo garantia a manutenção das relações econômicas da Bolívia com os Estados Unidos.

Entretanto, o relacionamento político entre o governo boliviano e norte-americano ficou mais tenso no final de 2008. Ao longo do ano, Morales buscou estabelecer acordos com diversos parceiros, como a Líbia, Rússia e vários países da América Latina, com o objetivo de diminuir a dependência do país com os Estados Unidos. A participação da Bolívia no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e a proposta de criar uma OEA sem o governo norte-americano expressaram o posicionamento anti-americanista do presidente Morales (MAYORGA, 2009, p. 33). Porém, o rompimento da relação entre os países teve como marco inicial o envolvimento da embaixada estadunidense nas divergências políticas internas da Bolívia.

Os partidos de oposição à administração Morales reivindicavam a autonomia departamental em relação ao governo central, principalmente no que concernia a arrecadação de impostos referentes à exploração e comercialização de hidrocarbonetos (LISBOA, 2015, p. 275). Neste contexto de tensão política interna, foi realizada uma reunião secreta, em agosto de 2008, entre o embaixador dos Estados Unidos na Bolívia, Phillipe Goldeberg, com o governador da oposição, do departamento de Santa Cruz, a qual foi interpretada por Morales como uma tentativa do governo norte-americano de comandar um processo separatista no país andino (LISBOA, 2015, p. 275). Fato que gerou a expulsão do embaixador em setembro do mesmo ano e o rompimento das relações diplomáticas entre os dois países.

Em retaliação à ação boliviana, os Estados Unidos também expulsaram o embaixador da Bolívia em Washington e promoveram a "desertificação" do país, incluindo-o na lista daqueles não cumpridores das metas de combate às drogas (MAYORGA, 2009, p. 33). Apesar dos esforços bolivianos e resultados positivos quanto a diminuição do cultivo de coca, o presidente George W. Bush vetou a proposta de ampliação do ATPDEA para mais seis meses, a partir de outubro de 2008 (DELGADO; CUNHA FILHO, 2010, p. 304). Mesmo sob a administração de Obama, o veto permaneceu, ocasionando no expiro definitivo do acordo em julho de 2009 (DELGADO; CUNHA FILHO, 2010, p. 305).

Esta sequência de desentendimentos entre os dois países culminou na expulsão da DEA e na suspensão das atividades da USAID. Sob suspeita de envolvimento com atividades de espionagem e devido às diversas acusações de desrespeito aos direitos humanos e uso de violência contra a população, a agência antidrogas foi expulsa da Bolívia em novembro de 2008 (MAYORGA, 2009, p. 33; BRIENEN, 2015, p. 214). Como contra resposta, os Estados Unidos, em dezembro do mesmo ano, retiraram o país andino da ATPDEA (LISBOA, 2015, p. 276).

Com a expulsão da DEA, o governo norte-americano aumentou suas críticas com relação a política de Morales de redução cooperativa do cultivo da folha de coca, assinalando o fracasso do país em diminuir o tráfico de drogas (LEDEBUR; YOUNGERS, 2013, p. 2). Para a Bolívia, este posicionamento contrário dos Estados Unidos era motivado pelos conflitos políticos entre os países e não devido aos esforços bolivianos de combate às drogas, uma vez que o governo boliviano ampliava suas relações bilaterais e não mais aceitava a ingerência norte-americana no seu território (DELGADO; CUNHA FILHO, 2010, p. 305).

As divergências ideológicas e normativas entre os dois países, no que concerne, principalmente, o cultivo da folha de coca, foram se tornando cada vez maiores e dificultaram a manutenção da cooperação bilateral. Conforme supracitado, a internacionalização do policiamento depende de uma harmonização das legislações nacionais (COCKAYNE, 2007); e quando a ação de agentes e forças de segurança estrangeiras passam a não considerar as jurisdições do país em que estão atuando, há a ocorrência de conflitos políticos e diplomáticos entre os governos (DEL TORO, 1999, p. 626). A política anti-imperialista do governo Morales e a ênfase no respeito à soberania do país não permitiam mais a atuação irrestrita das agências dos Estados Unidos, o que dificultava o estabelecimento de acordos de policiamento bilaterais.

A expulsão da DEA exigiu um reajuste das políticas antidrogas na Bolívia, em que as funções-chaves desta agência passariam gradualmente a outros atores externos, como a Polícia

Federal Brasileira (MOLINA, 2010, p. 157). Entretanto, apesar do rompimento das relações políticas entre os países e a busca do governo boliviano por novos parceiros para acordos operacionais, no que concerne as atividades de combate ao tráfico de drogas, os Estados Unidos continuaram a oferecer recursos para as ações da FELCN, através de outros canais para além da ATPDEA (LISBOA, 2015, p. 277).

Alguns sinais de uma restauração da relação bilateral formal entre os dois países começaram a aparecer apenas em novembro de 2011. Ambos os governos concordaram em reatar as relações diplomáticas e a cooperação antidrogas (LEDEBUR; YOUNGERS, 2013, p. 7). Assim, um comunicado conjunto foi emitido entre o Ministro de Governo da Bolívia, Wilfredo Chávez, o Embaixador do Brasil, Marcel Biato, e o Encarregado de Negócios dos Estados Unidos, John Creamer, no dia 18 de novembro de 2011, na cidade de La Paz. Os três países concordaram em promover um projeto de coordenação técnica e científica, com o objetivo de melhorar o controle e a fiscalização das áreas de cultivo excedentário de coca (aqueles não autorizados pelo governo) na Bolívia (COMUNICADO..., 2011).

Após inúmeros adiamentos, devido às discordâncias bolivianas, o acordo tripartite Brasil-Bolívia-Estados Unidos, denominado de “Projeto Piloto de Sistema de Controle da Redução de Cultivos Excedentário de Coca”, foi assinado em 20 de janeiro de 2012. Após três anos da expulsão da DEA, a Bolívia voltava a estabelecer um acordo de importância com os Estados Unidos, no que concerne o combate ao tráfico de drogas. De acordo com este projeto trilateral, baseado no princípio da responsabilidade compartilhada, os Estados Unidos seriam responsáveis pelo treinamento e o fornecimento de equipamentos (como o Sistema de Posicionamento Global e um sistema de medição à laser) para a análise de imagens e dados que seriam colhidos pelo Brasil, enquanto a Bolívia se concentraria no trabalho de campo. Ademais, este projeto contaria com a colaboração do UNODC (BRASIL..., 2012; QUIROGA, 2012).

Além do acirramento das relações com os Estados Unidos, a administração de Morales protagonizou um conflito diplomático dentro do âmbito das Nações Unidas. Conforme supracitado, a Constituição boliviana de 2007 assinala que a coca em seu estado natural não é considerada droga, mas sim, constitui-se como patrimônio cultural da Bolívia e base da economia do país, afirmando a necessidade revalorização internacional da planta. Assim, o governo boliviano se posicionou contrário ao artigo 49 da Convenção Única das Nações Unidas de 1961, que se referia à proibição do cultivo da folha de coca, por considerá-la uma substância ilícita mesmo em estado natural. A proposta boliviana de alteração deste artigo foi rejeitada por mais de 17 Estados Parte da Convenção, o que impossibilitou a incorporação da

emenda que visava acabar com os controles do uso tradicional da coca (LISBOA, 2016, p. 280)

Diante deste impedimento, a Bolívia apresentou um instrumento de denúncia da Convenção Única no dia 29 de junho de 2011, retirando-se da mesma. Não obstante, o governo Morales deixou clara a intenção de retornar ao tratado, caso fosse aprovada uma emenda quanto ao cultivo de mastigação da folha de coca no território boliviano (LISBOA, 2016, p. 280). Assim, dado o prazo para que os Estados Partes apresentassem suas moções de rejeição à proposta boliviana, em 11 de janeiro 2013 a Bolívia retornou à Convenção, ao conseguir aprovar a emenda, que passou a considerar legal o uso da coca em seu estado natural, para fins medicinais e culturais, apesar do voto contrário de alguns países, em especial os Estados Unidos (JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES, 2013, p. 64; LISBOA, 2016, p. 282).

3.3 Considerações Gerais

Neste capítulo analisamos e contextualizamos a atuação dos Estados Unidos no combate à produção e ao tráfico de drogas na Bolívia, que se deu, principalmente, através das agências antidrogas (DEA) e de financiamento (USAID). Na década de 1980 o governo norte-americano, sob a liderança do presidente Ronald Reagan, expandiu a "guerra às drogas" para o continente, exigindo e coagindo os demais países à adotarem medidas repressivas com relação ao cultivo de substâncias entorpecentes, visando diminuir o fluxo de drogas, principalmente a cocaína, para seu território. Ademais do discurso norte-americano de que as drogas representavam uma ameaça às sociedades e Estados, o contexto de crise econômica e o interesse de diversos governos latino-americanos em combater os grupos insurgentes e obter recursos financeiros externos foram aspectos vitais na securitização do problema das drogas nas Américas.

Especificamente no caso da Bolívia, podemos apontar claramente a ocorrência destes três aspectos. O aumento do consumo de cocaína e crack nos Estados Unidos, no início dos anos 1980, exigiu que o governo enrijecesse o discurso de "guerra às drogas", impulsionando a militarização do combate à estas substâncias ilícitas no território boliviano. Em paralelo com esta mudança no mercado consumidor estadunidense, a Bolívia sofreu os efeitos da crise da dívida. O preço internacional do estanho, principal commodity boliviana, despencou, prejudicando a economia do país, exigindo que maioria dos trabalhadores buscassem uma nova forma de se reerguerem, que no caso foi o cultivo e a venda da folha de coca.

Por último, temos a existência de interesses do governo boliviano com a cooperação. Friedrichs (2008) assinala a necessidade de analisarmos quais os interesses e objetivos dos Estados ao se engajarem em acordos de cooperação, principalmente quando envolvem a perda do monopólio do uso da força. Para a Bolívia apoiar as políticas repressivas norte-americanas era uma maneira de garantir a obtenção de recursos financeiros e o auxílio no combate às guerrilhas de esquerda, que possuíam vínculos com o tráfico de drogas.

A cooperação para o policiamento das drogas desenvolvida entre a Bolívia e os Estados Unidos foi marcada, principalmente a partir da segunda metade da década de 1980 e até o início dos anos 2000, pela assimetria de poder existente entre ambos os países. A superioridade militar e econômica dos Estados Unidos, diante de uma Bolívia fragilizada economicamente e refém de grupos traficantes envolvidos em setores do governo, garantia que as autoridades bolivianas aceitassem e compactuassem com as medidas e políticas antidrogas norte-americanas. Portanto, para além do interesse da Bolívia, a perda do monopólio estatal sobre o uso da força, em detrimento da ingerência norte-americana no território boliviano, foi resultante desta assimetria política, econômica e militar entre os dois países.

Assim, diante deste conjunto de fatores, na década de 1980 viu-se a efetivação do processo de securitização do problema das drogas na Bolívia, com os Estados Unidos exercendo um papel central na criação, liderança e treinamento de diversas forças especiais bolivianas, principalmente a UMOPAR e a FELCN. Também foram desenvolvidas operações de caráter militar, que envolviam a participação direta de tropas norte-americanas, como a Operação *Blast Funace* e *Snow Cap*, com o objetivo de destruir plantações de coca e laboratórios de processamento da cocaína, além da realização de ofensivas militares para conter as manifestações dos camponeses cultivadores da folha de coca.

Não obstante, a interferência norte-americana no combate às drogas na Bolívia não se deu apenas no plano operacional. Durante os anos 1980 e 1990, remessas de divisa foram destinadas para o governo boliviano, através da USAID, para garantir o financiamento dos projetos de erradicação de folha de coca e a manutenção das forças especiais de segurança. Além disso, para garantir o cumprimento das metas de diminuição da produção e tráfico de drogas, os Estados Unidos desenvolveram o mecanismo de "certificação unilateral". Caso a Bolívia não alcançasse estas metas, teria seus empréstimos cortados, além de ter ameaçada sua participação nos acordos de comércio que previam redução de barreiras tarifárias, como foi o caso de sua expulsão do ATPDEA, já no governo Morales.

Os acordos desenvolvidos entre os dois países, no que concerne o combate ao tráfico

de drogas, podem ser analisados mais como um processo de intervenção e universalização das políticas antidrogas, do que como uma cooperação bilateral para o policiamento. Durante este período de maior aproximação entre os governos dos Estados Unidos e da Bolívia, a DEA tinha uma grande capacidade de influência e ingerência no território boliviano, e não encontrava muita resistência entre setores do governo, além das constantes manifestações de camponeses e grupos de esquerda contra o que consideravam uma perda de soberania do país.

Não obstante, foi o acirramento dos conflitos entre o governo e a população que dificultou a adoção de políticas repressivas ao longo da década de 1990. Apenas em 1997, com a administração de Suárez, que medidas extraordinárias de erradicação forçada da folha de coca, impulsionadas pelos Estados Unidos, foram adotadas novamente. Este governo foi marcado pela forte militarização da região do Chapare e o uso constante de violência contra os camponeses cultivadores de coca. O que gerou as bases para a ascensão de Evo Morales, líder do movimento *cocaleiro*, na presidência da Bolívia em 2006.

A partir da administração de Morales, como analisado anteriormente, temos uma mudança no relacionamento da Bolívia com os Estados Unidos. O presidente eleito iniciou um movimento nacional e internacional de revalorização da folha de coca, estabelecendo constitucionalmente a coca como patrimônio cultural e garantindo que o cultivo da planta fosse legal em algumas regiões do país. Como expressão internacional desta luta para a descriminalização da folha de coca, Morales conseguiu submeter uma emenda na Convenção Única nas Nações Unidas, que passou a permitir o uso da folha de coca para uso medicinais e tradicionais. Além disso, sua retórica anti-imperialista e contrária ao neoliberalismo representou uma afronta as políticas antidrogas e econômicas desenvolvidas há décadas pelo governo norte-americano para no continente.

Estes posicionamentos de Morales culminaram numa série de desentendimentos diplomáticos entre os países, na desertificação da Bolívia e consequente retirada da ATPDEA e na expulsão da DEA do território boliviano, em novembro de 2008. Este acontecimento marca o início de uma maior aproximação entre o governo boliviano e brasileiro, no que se refere o desenvolvimento de acordos e operações para o combate ao tráfico de drogas entre os dois países, ponto que será analisado no próximo capítulo.

Entretanto, apesar das mudanças de cunho político e ideológico um aspecto da luta antidrogas se manteve, e em certa medida se ampliou: o uso direto dos militares no combate ao tráfico. Enquanto nas décadas anteriores havia um receio da participação das Forças Armadas bolivianas nas operações de erradicação de folha de coca e destruição de laboratórios de processamento de cocaína, devido à possibilidade de corrupção destes setores,

o aumento da preocupação com a criminalidade levou ao governo lançar mão cada vez mais dos militares para estas tarefas. A diminuição de confrontos estatais em paralelo com o aumento do crime organizado transnacional, com destaque ao tráfico de drogas, gerou uma realocação destas forças, que passaram a agir nas regiões de fronteira no combate aos grupos traficantes, em parceria com as demais unidades policiais, e, em especial na Bolívia, também passaram a ser demandadas para controlar os conflitos entre governo e oposição.

A título de conclusão, podemos observar que após a entrada de Evo Morales na presidência da Bolívia, em 2006, ocorreram transformações nas bases da cooperação bilateral com os Estados Unidos, principalmente no que concerne o policiamento do tráfico de drogas. A ênfase do governo boliviano em garantir a soberania do país não permitiria mais a interferência direta das agências e tropas militares norte-americanas, como ocorreu nas décadas anteriores. Ademais, houve um esforço da administração de Morales em garantir autonomia na elaboração de leis e políticas antidrogas, objetivando legalizar o cultivo e consumo da folha de coca.

No entanto, as diferenças ideológicas entre Bolívia e Estados Unidos não impediram a manutenção de acordos de caráter econômico. Ainda nos primeiros anos do governo Morales, o país se manteve no ATPDEA, o que garantia a obtenção de recursos para o financiamento das ações da FELCN e para o desenvolvimento de programas de monitoramento dos cultivos de folha de coca. O que se observou foi uma tentativa de diversificação de parcerias, com destaque para os projetos estabelecidos com os países da União Europeia, porém, sem abrir mão totalmente do apoio norte-americano.

Assim, podemos considerar que após 2006 a cooperação entre Bolívia e Estados Unidos alterou-se de um policiamento transnacional unilateral, em que as agências norte-americanas lideravam e interferiam diretamente nas operações antidrogas, que marcou principalmente os anos 1980, para um policiamento de caráter mais bilateral. Acordos e parcerias foram estabelecidos em setores específicos (econômico e comercial), permitindo que o governo boliviano tivesse maior autonomia no comando de suas forças de segurança e na condução de suas políticas antidrogas.

4 A COOPERAÇÃO ENTRE O BRASIL E A BOLÍVIA NO COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS

A República Federativa do Brasil é o maior país da América do Sul, tanto geograficamente, quanto em relação a sua economia e população. Possui um PIB (Produto Interno Bruto) per capita de US\$ 16,096.321 (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2015), e uma população, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, de 190.732.694 pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). O país possui uma extensa fronteira terrestre, são 15.719 km divididos com 10 dos 12 países sul-americanos (apenas Chile e Equador não fazem fronteira com o Brasil). Além de 7.367km de faixa litorânea, a qual dá acesso ao Brasil para Oceano Atlântico, facilitando o comércio de bens e serviços, lícitos ou ilícitos, com os demais continentes (IBGE, 2016).

Do outro lado da fronteira temos o Estado Plurinacional da Bolívia, um dos países mais pobres do continente americano. Sua economia depende da exportação de gás natural e, conforme assinalado no capítulo anterior, do cultivo da folha de coca, que garante o sustento da grande maioria dos camponeses. Além da importância que o cultivo desta planta tem para a economia do país, também é considerada patrimônio cultural e medicinal da população.

Estas características de cada país os insere, de forma distinta e complementar, na rede internacional de tráfico de drogas. A Bolívia, conforme mencionado, é o terceiro maior produtor mundial de cocaína e o principal exportador da droga para o Brasil, posição que é facilitada graças a extensa fronteira entre os dois países. Este país, por sua vez já é considerado o maior mercado consumidor de cocaína do Cone Sul (UNODC, 2010, p. 179).

Ademais do consumo interno, o território brasileiro se consolidou como uma das principais rotas de trânsito para a droga produzida nos Andes, que tem como destino o mercado europeu. Por volta de 30% da cocaína apreendida em território brasileiro é enviada para os mercados externos (UNODC, 2015, p. 54). Tanto que, desde 2010 o Brasil é o país de trânsito mais apontado entre as apreensões individuais de cocaína realizadas nos países europeus (UNODC, 2015, p. 39).

O maior envolvimento do país nas redes transnacionais de tráfico de drogas, ocupando espaço em vários níveis – produção, comércio e consumo –, exigiu atenção das autoridades brasileiras com relação à esta ameaça, desenvolvendo políticas nacionais e regionais para o controle do comércio e consumo destas substâncias ilegais. Em paralelo com o aumento do consumo de drogas no país, o engajamento das autoridades brasileiras em acordos e operações de combate ao tráfico na região foi consequência de uma maior aproximação política e

comercial com os vizinhos sul-americanos. Desde o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a América do Sul se tornou uma das prioridades da política externa brasileira e vários projetos de regionalização foram desenvolvidos, inclusive no âmbito das questões de segurança e defesa. Tendência que se enfatizou no governo do presidente Lula da Silva, em que diversos acordos bilaterais e multilaterais foram estabelecidos com os países da região.

Estes aspectos da economia e política nacional de drogas e da política externa brasileira para a América do Sul, que marcaram o início do século XXI, serão analisados mais profundamente nos dois primeiros tópicos deste capítulo. Para compreendermos como se deu e quais foram as características e dilemas da cooperação para o policiamento do Brasil com a Bolívia, durante os anos de 2008 a 2012, objetivo central desta pesquisa, precisamos, anteriormente, analisar o contexto mais amplo da atuação brasileira na região sul-americana, debatendo as diretrizes e políticas executadas pelo governo.

No primeiro subcapítulo, portanto, analisaremos a atuação das autoridades e burocracias brasileiras na América do Sul, observando quais foram as características da política do país para a região e quais os dilemas e consequências para o relacionamento com os países vizinhos. O Brasil, durante os anos do governo Lula, apresentou algumas prerrogativas para se colocar como o responsável pela segurança regional, intermediando conflitos entre e dentro dos países e sugerindo a criação de organismos multilaterais voltados para as questões de segurança e defesa. Não obstante, o Brasil também se envolveu em desavenças políticas e diplomáticas, inclusive com o governo boliviano, e este comportamento mais ativo da política externa brasileira também gerou desconfiança e receio de alguns de seus vizinhos, em especial a Argentina, que temiam um subimperialismo brasileiro na região.

No segundo subcapítulo abordaremos as mudanças internas ocorridas no Brasil que impulsionaram e possibilitaram o maior engajamento das forças de segurança em operações de policiamento em conjunto com as polícias e forças armadas bolivianas. O início do século XXI foi marcado por um aumento do poder de consumo da população, seja para bens lícitos quanto ilícitos. Ademais, a dinamização das redes de tráfico despertou no país a necessidade de participar mais ativamente dos organismos regionais e internacionais sobre o tema, o que, por sua vez, exigiram uma modificação das leis e regimentos internos e impulsionaram a atuação de diversas forças de segurança nas tarefas de repressão aos grupos narcotraficantes.

Estes dois primeiros tópicos nos auxiliarão na análise e discussão do último subcapítulo, que será especificamente sobre os aspectos e dilemas da cooperação para o

policciamento entre Brasil e Bolívia. Buscaremos discutir quais as características dos acordos e operações desenvolvidas durante os anos de 2008 e 2012, quando os Estados Unidos se mantiveram mais afastados das políticas antidrogas do país andino – apesar da continuação de empréstimos norte-americanos, foi só em janeiro de 2012, com um acordo tripartite, que o governo norte-americano voltou a ter uma atuação mais concreta na Bolívia. Assim, alguns questionamentos guiarão nossa análise: a) como se definiu as bases dessa cooperação entre o Brasil e a Bolívia?; b) houve uma assimetria de poder no processo de policiamento?; c) houve autonomia das instituições policiais e militares?

4.1 A Política Externa Brasileira e a Regionalização da Segurança

O fim da Guerra Fria e o processo de globalização das relações sociais, comerciais e econômicas realocaram outros temas para a agenda de segurança dos Estados. A preocupação com os conflitos territoriais, de certa forma, deu lugar à preocupação com as atividades e conflitos de caráter transnacional, como o tráfico de drogas. Ademais, as análises e discussões sobre as chamadas “novas ameaças” cada vez mais davam importância para o âmbito regional, observando as dinâmicas entre os diversos atores (governos, sociedades, grupos criminosos, etc.) que compõe estes espaços geográficos e sociais, entretanto, sem desconsiderar suas relações com os acontecimentos e atores internacionais.

Dentro dos estudos regionais sobre segurança destacam-se os autores da Escola de Copenhague, os quais trabalham com o conceito de securitização das ameaças, principalmente Barry Buzan e Ole Wæver formuladores da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS). Através de uma perspectiva regional, os autores afirmam que o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, a rivalidade entre as duas superpotências (Estados Unidos e União Soviética), possibilitou que os demais países se atentassem aos seus próprios temas de segurança, sem a interferência e influência das potências hegemônicas (BUZAN; WÆVER, 2003).

Essa teoria assinala a importância de um nível intermediário entre o global e o nacional, em que a proximidade geográfica e aspectos culturais e econômicos semelhantes gerariam a necessidade de se desenvolver os temas de segurança conjuntamente, formando assim um Complexo Regional de Segurança (CRS). Esse complexo, de acordo com Buzan e Wæver (2003), é definido por relações de poder, onde se tem o conceito de uma balança regional de poder, e por padrões de amizade e inimizade, que estão intimamente ligados a fatores históricos (como disputas territoriais e conflitos culturais entre civilizações), e

dependem também das expectativas de se obter apoio e proteção entre os atores.

A teoria dos Complexos Regionais de Segurança sofreu uma evolução no que se diz respeito à conceituação do termo CRS, que foi um reflexo da ampliação da agenda de segurança proposta pela teoria, em que outros atores, para além dos Estados, passaram a ser vistos como objetos de referência (aqueles que sofrem ameaças). Assim, em 1988, estabeleceu-se que o CRS seria definido como: “um grupo de unidades, cujos processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser analisados ou resolvidos de forma separada” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 44).

Esta reformulação garantiu uma atualização da teoria para as novas questões de segurança, permitindo uma análise que levasse em conta os demais aspectos e atores regionais e transnacionais envolvidos. Com relação às dinâmicas de segurança na América do Sul, Buzan e Wæver (2003, p. 322) afirmam a existência de um Complexo Regional de Segurança, que seria dividido em dois sub-complexos²²: o do Norte Andino (formado por Peru, Equador, Venezuela, Colômbia e Guiana) e o do Cone Sul (formado por Argentina, Brasil e Chile, os quais exerceriam influência nos estados tampão: Bolívia, Paraguai e Uruguai), sendo ambos marcados por conflitos, principalmente, de caráter territorial (limitação de fronteiras).

De acordo com os autores, as dinâmicas desses sub-complexos se diferenciariam, pois enquanto haveria uma superação das rivalidades entre os países pertencentes do Cone-Sul, no Norte-Andino os conflitos ainda seriam muito presentes, principalmente devido ao tráfico de drogas na região e a intervenção norte-americana (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 327). Buzan e Wæver (2003, p. 337) classificam o CRS Sul-Americano como do tipo padrão²³, devido sua estrutura anárquica e a presença de dois ou mais poderes regionais²⁴, além da existência de tensões políticas e sociais, assim como, o caracterizam como um complexo de terceiro mundo

22

Os subcomplexos seriam um “nível médio” dentro das regiões. Possuem as mesmas características que os complexos, estando presente dentro desses, principalmente naqueles CRS em que há um grande número de atores (BUZAN; WÆVER, 2003).

23

Buzan e Wæver realizaram uma tipologia dos Complexos Regionais de Segurança, dividindo-os, primeiramente, em dois grandes tipos: padrão e central. Dentro do tipo central existiriam os complexos unipolares com um grande poder ou um superpoder central, ou ainda o unipolar com um poder regional. Os autores também mencionam a existência de complexos centrais formados por instituições, invés de um único poder hegemônico. Ademais destes dois tipos, haveria os complexos “great power” e os supercomplexos (BUZAN; WÆVER, 2003).

24

Para os autores, Brasil e Argentina vivem em disputas pelo status de líder regional, buscando exercer influência nos países em sua volta – principalmente os países os quais possuem fronteira em comum: Paraguai, Uruguai e Bolívia – e nas dinâmicas entre os mesmos, o que ocasionaria um constante temor entre ambos – a Argentina temeria uma expansão e domínio brasileiro; e o Brasil temeria ser “encurralado” pela América Espanhola sob a liderança argentina (BUZAN e WÆVER, 2003).

devido à penetração de grandes poderes de fora (com destaque para os Estados Unidos) que buscam influenciar politicamente a região e ter acesso aos recursos e mercados²⁵.

Não obstante, esta interpretação apresenta algumas limitações para analisar a atual dinâmica regional de segurança. As disputas territoriais, colocadas por Buzan e Wæver, já não representam a principal preocupação dos países sul-americanos. A ausência de conflitos interestatais permite a identificação da região como pacífica. No entanto, o alto número de mortes, em uma situação de ausência de guerra, caracteriza a América do Sul como uma das regiões mais violentas do mundo (juntamente com o centro da África, América Central e Caribe) (NASSER, 2014, p. 147). De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (apud Nasser, 2014, p. 148), a violência nesta região tem como uma das principais causas a “criminalidade vinculada ao tráfico de drogas e armas”.

As transformações ocorridas com o processo de globalização e as reformas econômicas mundiais levaram à uma dinamização do comércio e serviço de atividades lícitas e ilícitas, ao mesmo tempo que tornaram mais complexo o controle fronteiriço e financeiro por parte dos governos (NASSER, 2014, p. 148), colocando as atividades e grupos criminosos transnacionais em destaque na agenda de segurança da região. Ademais, este caráter transnacional das atividades interligaria praticamente todos os países da América do Sul, sendo impossível se pensar o problema do tráfico de drogas, por exemplo, como restrito as fronteiras de um único país.

A cocaína que é produzida, principalmente, nos países andinos (Bolívia, Colômbia e Peru) passa pelos países da América Central e do Cone Sul para ser depois levada para os Estados Unidos e Europa. Portanto, a diferenciação feita por Buzan e Wæver entre os dois sub-complexos na América do Sul, os quais teriam dinâmicas próprias e seriam caracterizados por disputas territoriais já não se aplicaria diante desse cenário de mútua relação entre as duas sub-regiões, em que há a presença destas “novas ameaças”, que perpassam as fronteiras dos Estados.

Apesar destas mudanças nas percepções de ameaças, um fator ainda permanece da interpretação dos autores da Escola de Copenhague, a influência do governo norte-americano na América do Sul e América Latina como um todo. É impossível definir a existência de um complexo de segurança na região excluindo os Estados Unidos (HURREL, 1998, p. 531). Através de objetos referentes no nível sistêmico (ideologias, religião, a própria Guerra Global

25

Os autores fazem questão de explicar que a relação de outros poderes no CRS Sul-Americano deve ser vista como uma penetração e não como um “overlay”, o que iria pressupor uma interferência tamanha na região que acabaria com o padrão local de relações de segurança (BUZAN e WÆVER, 2003).

ao Terror, etc.), a grande potência é capaz de incorporar e coordenar níveis menores de securitização (questões que permeiam determinados países ou sub-regiões, como o tráfico de drogas), num processo denominado por Buzan e Wæver (2009 apud VILLA, 2014, p. 351) de *macrossecuritização*.

De acordo com Villa (2014, p. 359), o governo norte-americano lançou mão desta estratégia de *macrossecuritização* ao tentar englobar a “guerra às drogas” na “guerra global ao terror”, principalmente após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Alguns países e territórios na América do Sul (destaque para Colômbia e a tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai), foram considerados locais de atividades terroristas e a securitização dos grupos guerrilheiros e narcotraficantes permitiu o tratamento destes pelas mesmas táticas de combate ao terrorismo (VILLA, 2014, p. 375). Entretanto, Villa (2014, p. 353) assinala que a estratégia de *macrossecuritização* não necessariamente resulta numa securitização efetiva dos objetos referentes no nível médio.

A questão do tráfico de drogas é um exemplo. Não ocorreu uma generalização da ameaça na região, pois, apesar do apoio do governo colombiano às políticas e estratégias norte-americanas, alguns setores da sociedade civil e outros países se recusaram a inserir o problema das drogas e dos grupos guerrilheiros dentro da guerra ao terror (VILLA, 2014, p. 375). Ademais, a ambiguidade presente na América do Sul na definição das agências (policiais e militares) que devem combater as ameaças, dificultou a adesão dos países nas políticas estadunidenses, bem como os recursos de poder de determinados atores regionais, como o Brasil, ajudaram a neutralizar as políticas unilaterais da grande potência (VILLA, 2014, p. 377).

O governo brasileiro, em determinados momentos da história política e econômica da América do Sul, buscou desenvolver projetos e acordos a fim de neutralizar a influência norte-americana na região. A proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em 2008, representou este esforço do país em minimizar a interferência dos Estados Unidos nas questões de defesa e segurança específicas dos países sul-americanos (MEDEIROS, 2010).

Assim, este papel de destaque do Brasil na região também pode ser assinalado como um fator que alteraria o tipo de Complexo existente. Fuccille e Rezende (2013) contestam a classificação do CRS Sul-americano como de tipo padrão. Para estes autores, este Complexo seria melhor classificado com um do tipo central e unipolar, em que há a existência de um grande poder regional. Os autores afirmam que a liderança brasileira na região, e consequentemente no CRS, aproxima os dois sub-complexos, do Norte-Andino e do Cone

Sul, pois são estabelecidas agendas de segurança semelhantes.

Conforme supracitado, o território brasileiro é rota de passagem para a droga produzida nos países andinos, que tem como destino o mercado europeu, e o Brasil é o maior consumidor de cocaína da América do Sul (UNODC, 2010). Portanto, os problemas e ameaças que envolvem a região andina, principalmente aqueles de caráter transnacional, interferem no Brasil, bem como, nos demais países do Cone Sul. Ademais, o poderio econômico brasileiro na região e a condução de uma política exterior ativa com relação aos países vizinhos levariam à interpretação de que há um único Complexo Regional de Segurança: o Sul-Americano; com seu grande poder regional: o Brasil (FUCCILLE; REZENDE, 2013).

O papel exercido pelo Brasil na América do Sul gera debates e discussões na literatura de Relações Internacionais, os quais buscam analisar os motivos e a disposição das autoridades, burocracias e sociedade brasileiras em aproximar-se da região e desenvolver acordos e mecanismos bilaterais e multilaterais. A América do Sul sempre foi vista como um espaço de interesse para o país alçar seu objetivo de inserção global. Porém, a grande extensão territorial do Brasil, sua grande economia comparada à dos outros países da região e o fato de ser um país de língua portuguesa foram fatores que impulsionaram o Brasil a um insulamento no subcontinente. Em vários momentos da história da política externa brasileira, percebia-se um temor dos países latino-americanos com relação a um suposto subimperialismo do Brasil, principalmente nos momentos que o país estreitava relações com os Estados Unidos.

A relação oscilante e delicada com a Argentina caracteriza bem a situação do Brasil frente seu entorno regional. Sempre houve uma disputa entre os dois países com relação aos recursos naturais fronteiriços e a influência sobre os Estados vizinhos, principalmente Uruguai e Paraguai. Não obstante, com a redemocratização e a entrada de presidentes civis nos governos de ambos os países, a aproximação entre eles ganhou impulso, gerando acordos de protecionismo e complementação econômica. Conforme assinalado por Mathias, Guzzi e Giannini (2008, p. 71): quando “aberta a trilha democrática, também se abrem os caminhos para a integração”.

O aprofundamento democrático, por sua vez, também foi consequência dos avanços na área de defesa, especialmente através da integração entre as Forças Armadas argentinas e brasileiras (MATHIAS et al, 2008). A partir da segunda metade da década de 1980 até final dos anos 1990 houve um fortalecimento da cooperação entre esses dois países. Ademais da aproximação entre os setores militares, a cooperação também se desenvolveu na esfera de

segurança, com acordos na área nuclear: acordo de criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e o Acordo Nuclear Quadripartite de Salvaguardas, em conjunto com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6), e na esfera comercial, com destaque para a assinatura do Tratado de Assunção (1991) com Argentina, Uruguai e Paraguai, que deu origem ao MERCOSUL.

Esta aproximação com a Argentina marcou o início de um projeto de regionalismo, ainda que incipiente, no Brasil, com relação à América do Sul. No governo Fernando Henrique Cardoso houve um impulso dos exercícios militares conjuntos entre o Brasil e os demais países do Cone Sul, além da realização de intercâmbio na área de educação militar. Caminhava-se rumo à uma cooperação em defesa na região, em especial entre Argentina e Brasil (MATHIAS et al, 2008, p. 76-77). Estes aspectos na área de defesa somaram-se aos avanços na esfera comercial. Em um contexto de contraposição ao projeto estadunidense de alcançar a ALCA (Acordo de Livre Comércio das Américas), o presidente Cardoso convocou, no ano 2000, a primeira Cúpula da América do Sul, com o objetivo de relançar o projeto da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana). Este projeto visava a fusão do Mercosul à Comunidade Andina, além da adesão do Chile (CERVO, 2002, p. 27-28).

Embora com Cardoso já se falava em uma sul-americanização da política externa brasileira, foi no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva que ocorreram ações concretas de aproximação e integração com a sub-região, principalmente no que se refere às questões de segurança. A ascensão de Lula se deu num contexto de “virada à esquerda” na América Latina, em que diversos países da região elegeram governantes de partidos considerados ideologicamente de esquerda ou centro-esquerda. Neste cenário, o Brasil e a Venezuela apareceram como dois projetos diferentes de regionalização, sendo o primeiro caracterizado como uma esquerda pragmática e centrista e o projeto de Hugo Chávez voltado para uma contestação aberta aos Estados Unidos e ao sistema político e econômico representado por esta potência (PECEQUILO, 2008, p. 142).

O pragmatismo da política externa brasileira se refletiu, dentre outras políticas, na mudando do discurso de “não intervenção” nos conflitos regionais pelo de “não indiferença”. O país passou a ter mais atuação nos conflitos interestatais, buscando agir como um intermediador, o que diminuiria a interferência dos Estados Unidos, assim como, incentivou uma integração produtiva e física na região. A estabilidade regional, alcançada através dos processos de cooperação, era vista como uma forma do Brasil proteger seus interesses de segurança (PAGLIARI, 2010, p. 14).

Um exemplo da atuação mais ativa do Brasil na região foi a sua participação na tentativa de resolução do conflito entre Colômbia e Equador. Em março de 2008 as forças militares colombianas realizaram um ataque nos acampamentos do grupo guerrilheiro das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) estabelecidos no território equatoriano, perto da região de Angostura. Este ataque gerou uma reação imediata do governo venezuelano, que há tempos condenava a aproximação entre a Colômbia e os Estados Unidos e afirmava que a ação teria sido apoiada pela superpotência. O que gerou a ruptura das relações diplomáticas e o deslocamento de tropas da Venezuela para a fronteira com o território colombiano. Através de um esforço de mediação à nível presidencial, o Brasil alinhou esforços com os demais países da região a fim de resolver o conflito e evitar um acirramento político e militar nas fronteiras. Por fim, após uma série de negociações, foi realizada uma sessão extraordinária do Conselho Permanente da OEA em que se condenou a atitude colombiana (ABDUL-HAK, 2013, p. 143-145).

De acordo com Saraiva (2013, p. 10), a política externa do governo Lula buscou criar um ordenamento na América do Sul em torno de sua liderança, em que o país seria o responsável pelos processos de integração e regionalização. A estabilidade e crescimento econômico promovido no início do governo ampliou a assimetria do Brasil com seus vizinhos, o que permitiu ao país liderar alguns aspectos do projeto de cooperação, principalmente nos setores técnico e financeiro (através da atuação do BNDES)²⁶ (SARAIVA, 2013, p. 13).

Ao analisar a política regional do governo Lula, Bodemer (2014, p. 51) fala da existência de uma hegemonia cooperativa, em que o Brasil teria sido capaz de motivar os outros países da América do Sul a participar dos mecanismos de integração, os quais, por sua vez, atenderiam à interesses específicos da política externa brasileira. De acordo com Pedersen (2002, p. 681), formulador do conceito de “hegemonia cooperativa”, a participação e constituição das instituições e arranjos regionais auxiliam o país mais poderoso a expandir seus valores, ideias e projetos. No caso brasileiro, a busca pelo multilateralismo e a expansão das relações regionais, e também extra regionais, seriam um instrumento para a estratégia maior de se tornar um importante ator nas relações internacionais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283). Ademais, o processo de cooperação regional, que era baseado na assistência bilateral e no reforço do multilateralismo, vinculava-se com o objetivo de desenvolver o país

26

Em 2004 o governo brasileiro, após perdoar uma grande dívida boliviana, estabeleceu o Acordo-Quadro BNDES para este país, o qual consistia de uma linha de crédito, junto ao Banco Nacional, para o desenvolvimento da infraestrutura do país andino (WAISBICH; POMEROY, 2015, p.2).

(SARAIVA, 2013, p. 13).

Para Gratius e Saraiva (2013, p. 2), a liderança brasileira na criação do CDS, como também o comando das tropas da MINUSTAH²⁷ (Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti) desde 2004, pode ser interpretada como uma estratégia do país para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Esta histórica demanda brasileira, que vem desde a existência da Liga das Nações, mas, ganhou um novo impulso nos anos 2000, é vista com receio e não possui o apoio de alguns países latino-americanos, em especial a Argentina, o Chile e o México (MATHIAS et al, 2008, p. 80). Portanto, o incentivo e a liderança na formação de organismos multilaterais são possíveis estratégias do Brasil para romper com as desconfianças de seus vizinhos e se apresentar como o país capaz de coordenar as demandas regionais frente aos fóruns globais.

Também apontando a importância da disseminação das ideias, Burges (2008), analisa a capacidade do Brasil de agregar os demais países sul-americanos em seus projetos regionais, utilizando-se do conceito de “hegemonia consensual”. Sob uma base gramsciniana, este conceito considera que a hegemonia não necessariamente deve ser exercida através da ameaça e coerção, mas considera que ela ganha força através do consentimento (BURGES, 2008, p. 65). Portanto, a existência desta hegemonia, considerando-a como uma estrutura, um tipo de ordem separada do “hegemon” (BURGES, 2008, p. 71), depende do engajamento ativo e solícito dos outros Estados (BURGES, 2008, p. 74). Este conceito, em sua essência, possuiu uma abordagem inclusiva, ao unir os diversos atores em torno de um único projeto (BURGES, 2008, p.81).

Para Burges (2008, p. 66), a política externa do Brasil, a partir do fim da Guerra Fria, não utilizava do poder de forma direta e visível, mas ao contrário, buscava influenciar os demais países através da disseminação de ideias ou criando situações em que seria custoso para os outros governos se afastarem da posição brasileira (BURGES, 2008, p. 66). O autor também assinala a preferência do Brasil para as relações com a América do Sul, em detrimento da América Latina, avançando, assim, em uma hegemonia consensual sub-regional (BURGES, 2008, p. 74).

O projeto de regionalização da política externa brasileira não consistia, de acordo com o autor, em subordinar os Estados à vontade do país, mas, em unificar a região através de suas proposições e prerrogativas (defesa da democracia e soberania estatal), inclusive porque o

27

A MINUSTAH é uma operação de manutenção de paz (*peacekeeping*) da Organização das Nações Unidas, que consta com tropas de diversos países e são comandadas pelo Brasil. Ela foi estabelecida em 30 de abril de 2004, em um contexto de sucessivas crises, principalmente políticas, e ainda se encontra vigente.

Brasil nunca esteve disposto ou foi capaz de absorver os custos econômicos e de segurança para a criação da hegemonia (BURGES, 2008, p. 75). Assim, ao evocar a cooperação, tanto bilateral quanto multilateral, lançando mão de uma hegemonia consensual, o Brasil conseguiria promover a regionalização da América do Sul ao mesmo tempo que garantiria uma autonomia interna.

Villa e Viana (2010, p. 100) mencionam a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) como o grande projeto multilateral do governo Lula para a América do Sul. Este organismo foi resultado de numerosas reuniões entre os chefes de Estado da sub-região, e, em um primeiro momento, não priorizou as questões comerciais, abrindo debates para os temas de segurança, com o objetivo de promover a cooperação e o diálogo entre os países no que se refere a este assunto. Esta preocupação em abordar os temas referentes à segurança ocorreu devido à intenção dos países sul-americanos, principalmente o Brasil, de evitar a influência direta das políticas norte-americanas.

Com a criação da UNASUL, foram estabelecidos os Conselhos Setoriais, a fim de que os países pudessem discutir e trabalhar os diversos temas que envolviam a região. Um dos conselhos mais importantes e avançados, em termos de projetos e resoluções, é, o supracitado, Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Estabelecido em 16 de dezembro de 2008, o CDS partiu de uma iniciativa brasileira, contrapondo-se à proposta inicial da Venezuela de formação de uma aliança militar sul-americana (MEDEIROS, 2010).

Em 2010 foi criado o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), o qual também representou o interesse dos países da região em abordar as temáticas de segurança de forma autônoma. O CSPMD, antes denominado de Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico, teve seu Estatuto assinado em abril de 2010, com o objetivo de promover o diálogo e a cooperação entre os países para solucionar o problema das drogas (CASTRO, 2016, p. 64).

Ademais, estabeleceu-se um Plano de Ação para o conselho, o qual foi segmentado em cinco eixos: i) redução da demanda; ii) desenvolvimento alternativo, integral e sustentável; iii) redução da oferta; iv) medidas de controle; e v) lavagem de ativos (UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS, 2010). Apesar do envolvimento da maioria dos países sul-americanos, o CSPMD ainda encontra muitas dificuldades de ação. À falta de investimentos em estrutura e nos projetos do conselho somam-se as divergências entre os governos a respeito das políticas antidrogas e os limites à incorporação da sociedade civil nos debates sobre o tema (VELASCO, 2013).

Embora o governo brasileiro tenha incentivado e participado na criação destes

organismos, observa-se um receio do país em custear os projetos e ações dos mesmos, evitando assim um aprofundamento do regionalismo. Dentro do CSPMD, o Brasil, juntamente com a Bolívia, são os únicos países sul-americanos de destaque e importantes dentro da rede internacional de tráfico, que não estão envolvidos diretamente em grupos de trabalho (CASTRO, 2016, p. 65). O que aponta para uma interpretação de que há uma preferência brasileira em firmar acordos e parcerias a nível bilateral, ao mesmo tempo sem deixar de estar presente, mesmo que de maneira mínima, nos organismos multilaterais.

O caráter bilateral da política externa brasileira se reflete, principalmente, na relação do país com seus vizinhos da região amazônica, em decorrência das inúmeras questões de segurança que envolvem estas áreas de fronteira, como o tráfico de drogas, armas, pessoas e a biopirataria. Desde meados da década de 1980 houve uma mudança na percepção da região amazônica como centro das preocupações de segurança do Brasil, em detrimento da antiga atenção dada ao Cone Sul (MYAMOTO, 2000, p. 457; HERZ, 2006, p. 214). Diversos projetos de proteção territorial foram desenvolvidos dos anos 1980 a diante, principalmente voltados a região norte do país, como o Projeto Calha Norte²⁸ e o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) (MYAMOTO, 2000, p. 450).

A maior preocupação com a fronteira norte do país incentivou a cooperação do Brasil com os seus vizinhos da região amazônica, a fim de combater o tráfico de drogas. Havia um receio das autoridades brasileiras quanto às fronteiras com a Colômbia e o Peru, pois os governos de ambos os países enfrentavam dificuldades em controlar o tráfico de drogas e combater os grupos guerrilheiros, o que impulsionou o Brasil a ocupar estas regiões fronteiriças (MYAMOTO, 2000, p. 452). A pesquisadora Herz (2006) aponta a preocupação do governo do presidente Lula com a fragilidade institucional dos países vizinhos, que garantiriam a perpetuação das ameaças transfronteiriças e prejudicariam a segurança doméstica do Brasil, que de acordo com a autora, era a preocupação central do país neste momento (HERZ, 2006, p. 214-215).

Pagliari (2010, p. 21) menciona a intensa cooperação bilateral promovida durante o governo Lula, principalmente no que concerne o combate aos grupos criminosos estabelecidos nas fronteiras do país. Foram estabelecidos acordos com as forças armadas de

28

Este projeto de ocupação da região amazônica, designado oficialmente de Desenvolvimento e Segurança na Região ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas, propunha uma atuação conjunta de vários ministérios e instâncias federais, a fim de desenvolver ações de vivificação das regiões de fronteiras e promover o desenvolvimento destas localidades e a segurança dos recursos naturais e energéticos do país (MYAMOTO, 2000, p. 455-456).

diversos países, realizando exercícios militares conjuntos, além da cooperação no âmbito das comissões mistas e o desenvolvimento de operações policiais conjuntas, com o objetivo de promover a vigilância das fronteiras e a proteção do espaço aéreo (PAGLIARI, 2010, p. 21).

Os acordos e operações realizados com a Bolívia se inserem neste cenário. Devido à extensa faixa de fronteira compartilhada com o Brasil e à grande produção de cocaína na Bolívia, o governo brasileiro passou a dar maior atenção às relações bilaterais com o vizinho andino. Nos primeiros anos do século XXI os dois países se aproximaram, em grande parte em decorrência da diplomacia presidencial exercida por Lula, que foi capaz de aumentar o diálogo com os países da região (CASON; POWER, 2009, p. 128). A consonância ideológica entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o partido do presidente boliviano, Evo Morales, o Movimento para o Socialismo (MAS), facilitou o estabelecimento de uma relação favorável entre os dois países.

O Brasil desenvolveu diversos projetos de infraestrutura na Bolívia, através de investimentos públicos e privados (WAISBICH; POMEROY, 2015), entretanto, uma maior aproximação entre os dois países foi observada nas áreas de segurança e defesa. Além da preocupação conjunta com as atividades ligadas ao crime organizado, em especial o tráfico de drogas e de pessoas, o governo e a diplomacia brasileira atuaram em alguns momentos de crise política no país andino. Em 2008 o governo boliviano enfrentava discussões internas acerca da nova Constituição, referente à estatização das empresas de gás natural. Governos e população da região leste do país reivindicavam a autonomia no manejo dos recursos da exploração e do comércio do gás. A crise foi resolvida dentro do âmbito da UNASUL, em que os Estados membros, com destaque à atuação brasileira, decidiram a favor da nova constituição e rechaçaram qualquer tentativa de golpe civil (VILLA; VIANA, 2010, p. 106 e XAVIER, 2011).

Apesar desta proximidade entre o Brasil e a Bolívia, alguns acontecimentos e mudanças governamentais interferiram na relação entre ambos os países. Destacamos a divergência entre os dois governos quando da nacionalização do gás e do petróleo boliviano em 2006²⁹, que gerou um atrito diplomático, e a mudança na condução da política externa do Brasil para a região com a administração de Dilma Rousseff.

Saraiva (2013, p. 15) assinala que o governo Dilma, de certa maneira, tentou manter as

29

A empresa estatal brasileira Petrobras está presente na Bolívia desde 1996, investindo em diversas atividades, desde a extração, produção e comercialização do gás natural, até a construção de gasodutos (WAISBICH; POMEROY, 2015, p. 6). Porém, a reforma política colocada em curso pelo governo de Evo Morales, que modificou os contratos com empresas estrangeiras e expropriou os ativos da Petrobras, gerou uma crise diplomática entre os dois países.

estratégias de política exterior da administração Lula, no entanto priorizou uma projeção global, enquanto que as ações com relação ao regionalismo tiveram um caráter instrumental e de baixo perfil. Segundo o modelo de análise de Hermann (1990 apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 277), podemos considerar que houve uma “mudança de programa” na condução da política externa brasileira - algumas metas e objetivos foram mantidos no novo governo, entretanto os meios para alcançá-los se modificaram.

No entanto, apesar destas mudanças na condução da política externa do Brasil para a América do Sul, observamos que a cooperação para o policiamento das fronteiras manteve-se intensa e constante na relação bilateral com a Bolívia. As burocracias responsáveis pela proteção das regiões fronteiriças e pelo combate aos grupos criminosos (instituições policiais e militares) deram continuidade aos acordos e operações com seus concomitantes bolivianos. As divergências e afastamentos que ocorreram no âmbito diplomático e estatal, não afetaram o objetivo conjunto das forças de segurança do Brasil e da Bolívia de combater o tráfico de drogas, como analisaremos posteriormente.

4.2 O Desenvolvimento de Políticas e Leis Brasileiras sobre o Tráfico de Drogas

A compreensão sobre as mudanças políticas e legislativas realizadas pelo governo brasileiro são necessárias para compreendermos o contexto de aproximação entre o país e a Bolívia, no que concerne as operações conjuntas de combate ao tráfico de drogas. Ademais, precisamos observar, em paralelo, como estas novas ações brasileiras se assemelham, ou se distanciam, das políticas bolivianas, interferindo no tipo de cooperação estabelecida.

O engajamento do Brasil nas instituições e políticas antidrogas no continente americano tardou para iniciar. Durante os anos 1970 e 1980, início da “guerra às drogas”, o país ainda não participava ativamente dos fóruns regionais e internacionais que discutiam a temática. O Brasil começava a se destacar como uma importante rota para as drogas, principalmente a cocaína, que teria como destino o mercado consumidor europeu. Ademais, a falta de instituições internas que tratassem a questão impedia uma maior atuação externa do Brasil. O principal ator brasileiro responsável na época era o Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN), criado em 1980.

Entretanto, algumas leis antidrogas nacionais começaram a ser fortalecidas neste período. Em 1971, foi estabelecida a Lei nº5.726, na qual as drogas passaram a ser consideradas um problema de segurança nacional, portanto exigindo maior atenção do governo brasileiro. Esta lei foi substituída em 1976 pela Lei de Tóxicos, a qual reunia todas

as normas já vigentes e tinha como objetivo central a prevenção ao uso de substâncias ilícitas (RODRIGUES, 2004, p. 156).

Após este período curto de formulação das leis nacionais, algumas ações e políticas mais robustas se desenvolveram ao longo dos anos 1990. A participação do Brasil no tráfico internacional de drogas se tornou mais complexa, o que, conseqüentemente, aumentou a repressão do Estado e incentivou a formulação de políticas e medidas proibitivas. De acordo com Procópio e Vaz (1997, p. 79), o CONFEN e o Departamento da Polícia Federal (DPF) foram os principais atores estatais responsáveis pela repressão ao tráfico de drogas no país, durante esta década. A vinculação das drogas com os demais problemas brasileiros socioeconômicos (corrupção, desemprego e, conseqüente, aumento do emprego informal) exigiu cada vez mais que o governo federal dispusesse de recursos orçamentários e humanos nessa luta contra o tráfico (PROCÓPIO; VAZ, 1997, p. 79).

O caráter repressor das políticas antidrogas domésticas teve continuidade com a classificação do tráfico de drogas como um crime hediondo, em 1990, e a realização de Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPI), a fim de julgar políticos envolvidos com o tráfico (RODRIGUES, 2012a, p. 74-76). Rodrigues (2012a, p. 76) assinala que o Brasil, ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, já não era mais um simples país de trânsito para as drogas vindas da região andina, mas se consolidava como um grande consumidor e produtor de drogas.

O consumo de cocaína, por exemplo, aumentou no país a partir dos anos 2000. De acordo com o relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes de 2010, a Argentina e o Brasil são os principais mercados consumidores de cocaína da América do Sul, com um número absoluto de mais de 9000 e 6000 usuários respectivamente (UNODC, 2010, p. 179). Em 2011, foi constatada a prevalência do consumo de cocaína em 1,75% da população brasileira entre 16 e 64 anos (JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES, 2014, p. 69). Ademais, o Brasil, no período de 2007-2012, foi o maior importador de permanganato de potássio, substância química utilizada no processamento da pasta de coca em cocaína, numa quantidade por volta de mil toneladas por ano (UNODC, 2014, p. 69).

O aumento do consumo de drogas no Brasil e a percepção do governo sobre a necessidade de enfrentamento do problema do tráfico também geraram mudanças no comportamento do país. Ao longo dos anos 1990, o Brasil se inseriu em diversos acordos e instituições internacionais, inclusive aquelas voltadas para a problemática do abuso e tráfico de drogas, em consonância com as mudanças no sistema internacional, em que se creditava

maior importância para a criação de organismos multilaterais. No entanto, foi a partir dos anos 2000 que o Brasil passou a ser mais presente nas discussões sobre a temática das drogas, propondo agendas de atuação, principalmente no que se refere ao âmbito regional e sub-regional.

O maior engajamento dentro da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD)³⁰, reflete esta mudança. O papel passivo do governo brasileiro com relação às reuniões e debates no âmbito da Comissão, deu lugar a um comportamento proativo. Em 2003 e 2004 o país presidiu o Grupo de Peritos sobre Substâncias Químicas (criado em 1989) e um grupo de peritos sobre produtos farmacêuticos com efeito ao sistema nervoso (SILVA, 2013, p. 234). Nos anos de 2005 e 2006 o Brasil, juntamente com o México, assumiu a copresidência de um grupo de trabalho sobre o combate do narcotráfico marítimo (SILVA, 2013, p. 235).

Em paralelo com a maior atuação brasileira em nível regional, houve um incremento na elaboração de mecanismos de fiscalização do consumo e venda de drogas, o que permitiu o estabelecimento de um conjunto de leis e políticas nacionais. Uma das primeiras ferramentas criadas foi o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID), em consonância com outros países sul-americanos. Estabelecido em 2002, o OBID é um “mecanismo responsável pela organização e compilação de estatísticas e informações” sobre o problema das drogas no país (SILVA, 2013, p. 241).

O Conselho Nacional de Política sobre Drogas (CONAD), substituto do CONFEN, instituído da responsabilidade de elaborar as normas de repressão e prevenção às drogas, aprovou em 27 de outubro de 2005 a Política Nacional sobre Drogas (PNAD)³¹. Dentre os pressupostos do documento constitutivo da PNAD estabeleceu-se iniciativas para a prevenção e conscientização da sociedade quanto ao uso de drogas, o tratamento diferenciado entre usuários e traficantes, e as medidas a serem adotadas em ambos os casos, e a prerrogativa de intensificar a cooperação nacional e internacional, através dos fóruns sobre drogas

30

A CICAD é um organismo dentro do âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Foi criada em 1987, como um dos resultados da Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes, realizada em 1986 na cidade do Rio de Janeiro. Esta Comissão foi instituída, a princípio, como um foro de coordenação política entre os países do hemisfério, a fim de incentivar a cooperação nos níveis bilateral e multilateral (SILVA, 2013, p. 217)

31

Esta política foi adotada após um processo de discussão que envolveu três momentos distintos de preparação: um internacional – através do Seminário Internacional de Políticas Públicas sobre Drogas –; um regional – que se deu pela realização de seis fóruns regionais para discutir a temática –; e um nacional – o Fórum Nacional sobre Drogas. Ao final dessa preparação instituiu-se que a PNAD se basearia no princípio da responsabilidade compartilhada, com uma estratégia de cooperação mútua e a articulação de esforços entre governo, iniciativa privada, terceiro setor e cidadãos (SENAD, 2011).

(SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2011, p. 13). Os objetivos listados foram vários, dando destaque à preocupação brasileira com a entrada de substâncias ilícitas através das fronteiras nacionais:

Combater o tráfico de drogas e os crimes conexos, em todo território nacional, dando ênfase às áreas de fronteiras terrestres, aéreas e marítimas, por meio do desenvolvimento e implementação de programas socioeducativos específicos, multilaterais, que busquem a promoção da saúde e a reparação dos danos causados à sociedade (SENAD, 2011, p. 15).

As agências e documentos normativos brasileiros enfatizam a fiscalização e vigilância das fronteiras terrestres em decorrência do grande fluxo de drogas que vem dos países vizinhos. Em 2011 mais da metade da cocaína apreendida no país veio da Bolívia (54%), seguido do Peru (38%) e da Colômbia (7.5%) (UNODC, 2013, p. 42). Esta droga, uma vez no Brasil, é armazenada em locais perto das grandes metrópoles e distribuída para as cidades grandes e de tamanho médio pelas organizações criminosas locais. Com relação à maconha, embora existam áreas de plantação da droga no território brasileiro, a maior parte apreendida vem do Paraguai – o maior produtor de maconha do Cone Sul.

A construção de um aparato legislativo do governo para lidar com o abuso e tráfico de drogas se consolidou com a criação do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), em 23 de agosto de 2006 através da Lei nº 11.343. No artigo primeiro da Lei foi instituído que o Sisnad “prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes”. E a lei claramente proíbe “o plantio, a cultura, a colheita e a exploração de vegetais e substratos dos quais possam ser extraídas ou produzidas drogas”, em todo território nacional (DOS DEPUTADOS, 2012, p. 9).

O Título IV da Lei versa sobre a repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícitos de drogas. É necessária licença prévia para a produção, o transporte e a exportação de qualquer droga ou matéria-prima utilizada para sua produção. Assinalam-se também as diretrizes para a destruição das plantações ilícitas de qualquer substância pelas autoridades judiciárias. Esta proibição com relação ao cultivo de substratos e vegetais dos quais possam ser produzidas drogas é um dos pontos de divergência entre a legislação brasileira e boliviana. Como mencionado no capítulo anterior, o governo da Bolívia, através da nova Constituição de 2007, permite o cultivo da folha de coca em algumas partes do território nacional, por considerar a planta um patrimônio cultural do país, além de afirmar que em seu estado natural a coca não é considerada droga. Enquanto que o governo e autoridades brasileiras

desenvolvem ações de erradicação forçada de plantações de folha de coca, principalmente nas regiões de fronteira.

Em uma correspondência emitida para Embaixada brasileira em La Paz, datada de 18 de janeiro de 2011, foram apresentadas as propostas brasileiras sobre temas a serem discutidos na VII Comissão Mista sobre Drogas Brasil-Bolívia. Um dos pontos da agenda abordava a questão do “desenvolvimento integral”. A delegação brasileira, por meio desta nota, afirmou que o país “não pratica o desenvolvimento alternativo, mas simplesmente erradica plantações de *cannabis*, droga que se cultiva em lugares circunscritos e que se consome internamente”. Apesar deste posicionamento, a nota assinalava o compromisso do Brasil em ouvir os comentários bolivianos sobre a temática

Ademais, embora esta divergência quanto o cultivo da folha de coca representasse um empecilho para a realização das operações de policiamento entre o Brasil e a Bolívia, o governo brasileiro apresentou disposição em elaborar acordos de cooperação internacional, sempre em consonância aos princípios de respeito à soberania e não intervenção. No Artigo 65, Título V da Lei nº 11.343, é estabelecido que o governo brasileiro, sob a “conformidade dos princípios de não intervenção, igualdade jurídica e respeito à integridade territorial dos estados e às leis nacionais”, prestará cooperação com outros países e organismos internacionais, quando solicitado, e também poderá solicitar colaboração nas seguintes áreas:

- I – intercâmbio de informações sobre legislações, experiências, projetos e programas voltados para atividades de prevenção do uso indevido, de atenção e de reinserção social de usuários e dependentes de drogas;
- II – intercâmbio de inteligência policial sobre produção e tráfico de drogas e delitos conexos, em especial o tráfico de armas, a lavagem de dinheiro e o desvio de precursores químicos;
- III – intercâmbio de informações policiais e judiciais sobre produtores e traficantes de drogas e seus precursores químicos (DOS DEPUTADOS, 2012, p. 29).

O estabelecimento da Sisnad, portanto, constituiu-se como uma importante ferramenta para organizar e coordenar os esforços brasileiros no combate ao tráfico de drogas, além de ter refletido o interesse e as prerrogativas do país no que concerne a elaboração dos acordos de cooperação internacional para o policiamento. Estas mudanças no nível legislativo permitiram um ordenamento interno que facilitou o planejamento e a execução das ações das autoridades e burocracias brasileiras, o que por sua vez, também auxiliou na aproximação com outros países que tenham por interesse combater os grupos traficantes de drogas, como é o caso da Bolívia. Estas modificações internas e regionais do governo brasileiro também trouxeram como resultado um aumento do policiamento das regiões de fronteira, tanto em número de operações e políticas públicas como na expansão das forças de segurança

responsáveis pelas tarefas de repressão.

A Polícia Federal³², órgão vinculado ao Ministério da Justiça, é constitucionalmente e historicamente responsável pela repressão do tráfico no Brasil. O artigo 144 da Constituição Federal que versa sobre a Segurança Pública, mais especificamente no parágrafo 1º, assinala que a Polícia Federal, entre outros fins, destina-se à: “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência” (BRASIL, 2016, p. 77).

Em conjunto com a Polícia Federal, outras instituições policiais também atuam nestas tarefas de fiscalização e repressão. Polícia Rodoviária Federal, polícias militares e civis também participam em algumas operações destinadas à apreensão de veículos que transportam drogas e ao desmantelamento de grupos criminosos. São ações que incentivam a cooperação nacional, envolvendo governos municipais e estaduais em conjunto com o Governo Federal. Além de atuarem em parceria com órgãos policiais de outros países, como é o caso das operações conjuntas com a polícia nacional boliviana.

Não obstante, as ações de fiscalização e repressão ao tráfico de drogas nas fronteiras não são executadas apenas por estas instituições policiais. Com o fim do regime militar houve um esforço nacional e constitucional de regulamentar e circunscrever as tarefas das Forças Armadas brasileiras às questões referentes à defesa do território brasileiro e, principalmente, garantir a submissão destas ao poder civil. Entretanto, já em 1994, diante de uma greve de integrantes da Polícia Federal, o então presidente Itamar Franco ordenou uma intervenção do exército brasileiro em Brasília a fim de controlar a situação. Tal acontecimento, de acordo com a análise de juristas, foi uma clara violação da Constituição Federal (ARRUDA, 2007, p. 93-94).

A utilização de militares em questões internas voltaria a se repetir durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. No final da década, a possível “internacionalização” da Amazônia apresentava-se como uma das preocupações militares do Brasil, culminando na inserção da defesa da região amazônica, como uma das questões principais da Política de Defesa Nacional (PDN), de 1996 (FEITOSA; PINHEIRO, 2012, p. 82). A PDN não apresentava uma diferenciação entre a defesa nacional e a segurança pública, permitindo a possibilidade de intervenção dos militares em questões internas. Ademais, com a criação do Ministério da Defesa, em 1998, as questões como o reaparelhamento das Forças Armadas e as

32

O Departamento da Polícia Federal (DPF) é um órgão subordinado ao Ministério da Justiça. Que também abarca a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) e o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad), responsável pela atualização da política nacional sobre drogas.

relações civis-militares tornaram-se mais importantes e substantivas (PECEQUILO, 2008, p. 138).

Embora de caráter inconstitucional, o desenvolvimento de novas Leis complementares, que garantiam uma reaproximação dos militares com os temas de segurança, constitui-se numa tendência nos anos seguintes (ARRUDA, 2007, p. 100-104). Durante a administração Lula houve uma expansão do policiamento no Brasil, as mudanças legislativas ampliaram o aparato repressivo do Estado com relação ao tráfico de drogas. Estas modificações permitiram que as Forças Armadas brasileiras passassem a atuar diretamente na região fronteira, seja em ações isoladas ou em conjunto com as demais forças de segurança, modificando o caráter das operações de policiamento.

A primeira lei criada neste sentido foi a Lei do Abate de 2004. O então presidente da República Luís Inácio Lula da Silva estabeleceu o Decreto nº 5.144, que regulamentou as mudanças nos parágrafos 1º, 2º e 3º, do artigo 303, da Lei nº 7.565, de 1986, que discorre sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins (BRASIL, 2004a). Esta Lei prevê medidas de destruição a aeronaves suspeitas de envolvimento com o tráfico de drogas, que não se identificarem e não atenderem aos procedimentos coercitivos de averiguação, intervenção e persuasão. Os disparos com o objetivo de destruição da aeronave considerada hostil só podem ser efetuados após a execução de todas as medidas coercitivas e com a autorização do Presidente da República ou da autoridade por ele delegada (BRASIL, 2004a).

No artigo 2 do Decreto assinalam-se que as aeronaves consideradas hostis ou suspeitas de tráfico de drogas são aquelas que se enquadrarem nas seguintes situações:

- I - adentrar o território nacional, sem Plano de vôo aprovado, oriunda de regiões reconhecidamente fontes de produção ou distribuição de drogas ilícitas; ou
- II - omitir aos órgãos de controle de tráfego aéreo informações necessárias à sua identificação, ou não cumprir determinações destes mesmos órgãos, se estiver cumprindo rota presumivelmente utilizada para distribuição de drogas ilícitas (BRASIL, 2004a).

A primeira interceptação de aeronave suspeita realizada pela Força Aérea Brasileira (FAB), sob os auspícios da Lei do Abate, ocorreu em junho de 2009 no estado de Rondônia. Em outubro do mesmo ano, uma aeronave da FAB por pouco não abateu um avião de pequeno porte que transportava cocaína vinda da Bolívia, no estado de Goiás. Após realizar um tiro de advertência e não obter resposta dos criminosos, foram efetuados dois tiros de abate, que, embora não tenha resultado na queda da aeronave, forçaram o pouso dos traficantes (LUIZ, 2009). O caso mais recente de interceptação de aeronaves suspeitas foi em

outubro de 2015, perto da fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai. A assessoria da FAB informou, na ocasião, que uma aeronave sem plano de voo foi interceptada e acompanhada em voo. Entretanto, não foi relatado se houve o abatimento da mesma (AERONAVE..., 2015).

Ainda no mesmo ano de 2004, no dia 2 de setembro, foi sancionada a Lei Complementar nº117, que alterou a Lei Complementar nº97 de 1999, a fim de estabelecer novas atribuições às Forças Armadas. Com a Lei nº117, os militares obtiveram a prerrogativa de atuar em operações com outros órgãos federais para a repressão de delitos de repercussão nacional e internacional. Tanto a marinha, a aeronáutica e o exército passariam a auxiliar, quando necessário, no apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (BRASIL, 2004b).

Para fins de ampliar a atuação do exército nas tarefas de repressão ao tráfico de drogas, foi acrescentado o artigo 17A, que assinala novas atribuições para esta força militar, dentre elas, o item IV menciona: “atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo”. O exército passaria a executar ações de: “a) patrulhamento; b) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e c) prisões em flagrante delito (BRASIL, 2004b).

Esta prerrogativa, de atuar como poder de política para o combate ao tráfico de drogas, concedida ao exército foi ampliada para as demais forças armadas, aeronáutica e marinha, a partir da Lei Complementar nº136, de 25 de agosto de 2010. Esta ampliação da atuação dos militares na repressão ao tráfico de ilícitos está determinada no artigo 16 da Lei nº136:

Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo [...] (BRASIL, 2010).

Uma vez garantido o poder de polícia para os militares no que concerne o combate ao tráfico de drogas, o governo federal instituiu uma nova política de proteção das fronteiras nacionais, com o objetivo de ordenar as ações das diversas instituições e agências de policiamento do país. Em 8 junho de 2011, sob a administração da presidente Dilma Rousseff, foi lançado o Decreto nº 7.496, que instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras (Pefron), sob a responsabilidade do vice-presidente da República. O Pefron tem o objetivo de reforçar a

presença do Estado nas fronteiras terrestres do Brasil, através de ações de “fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos fronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (BRASIL, 2011).

Este Plano propõe a ação integrada dos órgãos de segurança pública (federais, estaduais e municipais), da Secretaria da Receita Federal e das Forças Armadas, além da criação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs) e Câmaras Temáticas de Fronteiras (CTFrons), nos onze estados fronteiriços. O objetivo deste é dinamizar e atualizar as políticas de segurança nas regiões fronteiriças, incentivando a colaboração entre os órgãos nacionais e estrangeiros (BRASIL, 2011).

Os dois eixos de combate à criminalidade que compõem o Pefron são: Operação Ágata e Operação Sentinela. A Operação Ágata é conduzida pelo Ministério da Defesa. Consiste no emprego das Forças Armadas em pontos específicos da fronteira brasileira a fim de realizar operações de caráter pontual e temporário. A Operação Sentinela é de responsabilidade do Ministério da Justiça. Executada pela Polícia Federal, esta operação tem caráter permanente. Também podem atuar em conjunto na Sentinela a Polícia Federal Rodoviária e a Força Nacional de Segurança, além do apoio logístico dos militares (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL, 2011, p. 27).

Neste contexto de criação do Pefron, o governo federal, através da Secretaria de Segurança Pública (Senasp) também lançou a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafon). O objetivo era promover uma integração e maior investimento em segurança pública e inovações tecnológicas nos municípios localizados na faixa de fronteira brasileira (GIMENEZ, 2015, p.176). O Enafon, e as demais políticas desenvolvidas nestas localidades, foram concebidas, de acordo com o governo brasileiro, para chamar atenção das autoridades estatais sobre a importância estratégica destas regiões e a importância de promover uma integração sul-americana (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014, p. 21).

Este conjunto de leis refletiu a crescente preocupação do governo brasileiro com o problema das drogas, propondo ações combativas em todas as fases, desde o cultivo de substâncias entorpecentes até o comércio da droga pelos grupos criminosos. O aumento do consumo de drogas no Brasil e o cultivo e produção de algumas substâncias entorpecentes no território, embora pequenos em comparação a outros países da América do Sul, exigiram do governo brasileiro a reformulação de suas políticas antidrogas e dos mecanismos de repressão e combate ao tráfico. Os documentos formulados também apontam para a possibilidade de cooperação internacional, através da expansão da ação das agências policiais.

Conforme mencionado no primeiro capítulo, para além da cooperação policial,

estamos trabalhando com a ideia de cooperação para o policiamento. As diversas instituições e agências nacionais e estrangeiras formam conexões e compartilham informações e tecnologias, tornando confusa a distinção entre defesa e segurança e entre militar e policial.

Portanto, este conjunto de leis também permitiram que o governo brasileiro dispusesse de mais um aparato repressor na luta contra o tráfico de drogas. A utilização das Forças Armadas nestas tarefas de repressão e fiscalização dos grupos criminosos, ora em parceria com os demais órgãos policiais, ora de forma autônoma, influenciou nos acordos e operações com as forças de segurança bolivianas.

O governo brasileiro pôde ampliar o escopo da cooperação com o país vizinho, uma vez que se aproximou da Bolívia no que se refere a utilização dos militares nas tarefas de combate ao tráfico de drogas. No país andino, como assinalado anteriormente, os militares têm historicamente atuado no combate ao tráfico e na repressão aos grupos criminosos. Além da Força Especial de Luta contra o Narcotráfico (FELCN) e a Polícia Nacional, as Forças Armadas têm participação direta nas ações e operações combativas, principalmente nas regiões de fronteira (MAYORGA, 2009, p. 29). Assim, diante desta ampliação do policiamento, observaremos a seguir a realização de diversos operações e exercícios binacionais entre o exército, marinha e aeronáutica do Brasil e da Bolívia, além das ações entre as agências policiais de ambos os países.

4.3 Uma Análise dos Acordos e Operações Desenvolvidos entre 2008 e 2012

A formalização da cooperação entre Brasil e Bolívia para o combate aos ilícitos fronteiriços data da assinatura do Convênio de Assistência Recíproca para Repressão ao Tráfico Ilícitos de Drogas que Produzem Dependência, de 1977, o qual ainda se encontra vigente. Este acordo estabeleceu a necessidade dos países em cooperar na troca de informações e intercâmbio de pessoal para treinamentos, e designou os organismos policiais como os responsáveis pela repressão ao tráfico de drogas, em seus respectivos territórios (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1977). Em 1988 foi assinado um protocolo adicional ao Convênio de 1977, porém este ainda se encontra “em tramitação”, de acordo com o Sistema de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE, 1988).

Embora ambos os países enfrentassem o problema do tráfico em seus territórios, a cooperação nesta temática não ocupou um espaço de destaque na agenda bilateral durante o século XX. Conforme mencionado anteriormente, o Brasil se manteve distante dos principais debates e discussões regionais sobre o tráfico de entorpecentes nas primeiras décadas da

“guerra às drogas”. Ademais, a proximidade da Bolívia com os Estados Unidos, ao longo dos anos 1980, fez com que ambos os países mantivessem uma relação bilateral muito próxima, com o governo boliviano seguindo as políticas norte-americanas de combate ao tráfico de drogas.

Apenas em 1999 outro acordo de destaque foi assinado entre Bolívia e Brasil, o qual entrou em vigor em março de 2004: o Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Este mecanismo de cooperação foi elaborado como resposta dos países à Convenção das Nações Unidas de 1988, que previa a necessidade de se implantarem medidas de controle às substâncias utilizadas como precursores químicos na fabricação de drogas (MRE, 1988). Ademais, este acordo entre Brasil e Bolívia se estabeleceu no contexto em que o governo norte-americano voltava seus esforços antidrogas para a Colômbia (Plano Colômbia), que alcançava o posto de principal produtor mundial de cocaína.

Com o início do século XXI, um novo contexto social e político interferiu no relacionamento entre a Bolívia e os Estados Unidos. Conforme trabalhado no segundo capítulo, o fracasso das operações antidrogas e as divergências ideológicas entre o governo de Morales e a política norte-americana culminaram na expulsão da DEA, agência antidrogas estadunidense, do território boliviano, fazendo com que a Bolívia procurasse outros parceiros na luta contra o tráfico de drogas, sendo um deles o Brasil, representado, principalmente, pelo Departamento da Polícia Federal (DPF).

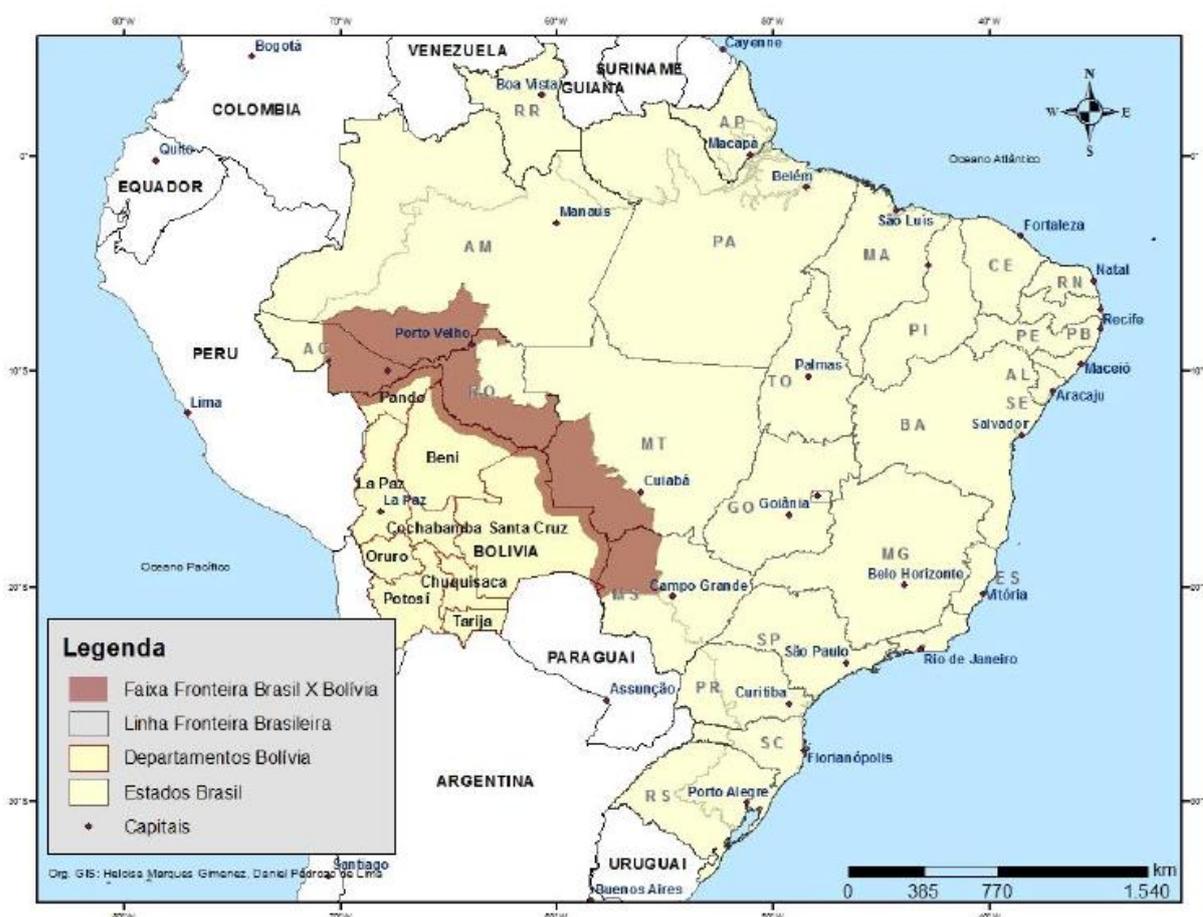
Esta aproximação entre os governos brasileiros e bolivianos se inseriu também num contexto em que a política externa do Brasil voltava-se para as questões regionais. Como analisado no início deste capítulo, o governo Lula investiu no desenvolvimento de acordos e parcerias com os vizinhos sul-americanos, inclusive no âmbito da segurança, o que facilitou as iniciativas de cooperação para o combate ao crime organizado.

Diante destas mudanças nas parcerias estratégicas, observamos uma série de acordos celebrados entre o Brasil e a Bolívia, via Ministério das Relações Exteriores e, principalmente, como consequência de negociações e encontros entre os Ministros da Justiça de ambos países. Em paralelo com as mudanças legislativas brasileiras, esta aproximação entre o governo brasileiro e o boliviano gerou um maior número de operações de policiamento na região de fronteira entre os dois países. Estas operações em alguns casos refletiram a maior cooperação entre as forças de segurança estrangeiras, com agentes bolivianos participando como observadores em ações no território brasileiro, bem como através do compartilhamento de informações e da realização de exercícios binacionais

conjuntos.

Não obstante, antes de abordarmos com maior especificidade alguns dos acordos e operações realizados, analisamos alguns aspectos da fronteira Brasil-Bolívia. A maior fronteira terrestre brasileira é compartilhada com a Bolívia, assim como a do território boliviano é aquela compartilhada com o Brasil. Três dos maiores departamentos bolivianos fazem divisa com estados brasileiros: Pando (Bolívia) faz divisa com o Acre e Rondônia (Brasil); Beni (Bolívia) faz divisa com Rondônia; e Santa Cruz (Bolívia) faz divisa com Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Brasil), conforme ilustrado no mapa a seguir:

Mapa 3 – Mapa da região de fronteira Brasil-Bolívia



Fonte: Gimenez (2015, p.124).

Uma das principais saídas para a cocaína boliviana é o departamento de Santa Cruz. Além do departamento de Beni, onde há uma grande concentração de pistas clandestinas, utilizadas pelos traficantes bolivianos e estrangeiros para enviar a cocaína processada em Cochabamba até o estado de Rondônia, no Brasil (UNODC, 2010; SCHULTZE-KRAFT, 2010, p. 444).

A fronteira não é entendida aqui apenas como o espaço em que se encontram os limites territoriais de dois Estados, bem como, buscamos diferenciá-la de outros conceitos como território, limite internacional e faixa de fronteira. O território pode ser considerado “o ponto de encontro entre o direito e a política” (SALA, 2013, p. 13). É um espaço geográfico em que é exercido o poder estatal soberano. Porém, a noção de território não pode ser delimitada meramente como um espaço geográfico, é um espaço de disputas e relações entre poderes e vontades políticas diversas (DIAS et al, 2013, p.36; SALA, 2013, p. 13).

Já o limite internacional deriva da necessidade do Estado de delimitar seu território. Tem um caráter jurídico, de demarcar a soberania de um Estado em relação ao outro (SILVA, 2012, p. 9). Está contido dentro da fronteira, e por sua vez, permite a existência dessa (DIAS et al, 2013, p. 38). A faixa de fronteira também possui esse caráter jurídico e racional. É uma área institucionalizada – no caso do Brasil são 150km de largura – a partir da fronteira terrestre do país, que abarca diversos municípios e auxilia na segurança nacional (DIAS et al, 2013, p. 38).

A fronteira, por sua vez, é definida como um espaço de interação e conflitos. Uma região instituída por um limite, mas que possui um elemento humano essencial (DIAS et al, 2013, p. 38). Pode ser caracterizada, de acordo com Machado (2010, p. 62-63, apud SILVA, 2012, p. 9), pela “territorialização de grupos humanos e de redes de circulação e intercâmbio, unidos pela permeabilidade dos limites estatais através da comunicação entre populações pertencentes a diferentes sistemas de poder territorial” e é “ao mesmo tempo lugar de comunicação e troca, e lugar de tensão e conflito”.

Portanto, compreendemos a fronteira como um espaço de relações mútuas, em que diversos atores interagem, para além dos limites territoriais dos Estados. Nas palavras de Campos (2015, p. 396) se constituem “em lugares privilegiados da ação global, bem como das iniciativas regionais e locais”. Diversas atividades ilícitas, em especial o tráfico de drogas, permeiam as regiões de fronteira, facilitadas pela porosidade territorial e as dinâmicas complexas das relações entre as comunidades que nela habitam.

Há territórios em que as linhas de fronteira unem ou separam cidades de países distintos, as chamadas cidades-gêmeas (VÁRZEA, 1939 apud ALMEIDA, 2014, p. 31). Utilizando do termo “cidades de fronteira”, Campos (2015, p. 398) assinala a importância estratégica destes espaços urbanos nas regiões fronteiriças. Estas cidades são heterogêneas e complexas, e “assumem as características e funções particulares de intermediação não apenas na rede urbana nacional, mas em realidade bi e multinacional” (CAMPOS, 2015, p. 398). Ademais, além de ser de ser um local de fluxo de mercadorias e pessoas, as cidades de

fronteira são caracterizadas como espaços de controle e gestão, em decorrência das migrações e da grande mobilidade social (CAMPOS, 2015, p. 399).

A definição de “cidades-gêmeas” de acordo com a portaria Nº 213 do Ministério da Integração Nacional, publicada no Diário Oficial da União em 19 de julho de 2016, é a seguinte:

Art. 1º Serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2016, p. 12).

Ademais, o Ministério assinala que “não serão consideradas cidades-gêmeas aquelas que apresentem, individualmente, população inferior a 2.000 (dois mil) habitantes (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2016, p. 12). O governo federal brasileiro tem buscado promover diversas ações e políticas voltadas para o desenvolvimento econômico e a garantia da segurança pública das cidades-gêmeas e municípios das regiões de fronteira, como os já mencionados Pefron (Plano Estratégico de Fronteiras) e Enafron (Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras). Também são estabelecidos postos de fiscalização e são realizadas operações de policiamento do tráfico de drogas nestas localidades. Ademais, o Ministério da Integração constituiu em 2010 a Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), que tem como objetivo articular as demandas e necessidades dos municípios com as políticas governamentais de desenvolvimento e sustentabilidade (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014, p. 19).

Na fronteira Brasil-Bolívia existem municípios que possuem relações econômicas, políticas e sociais muito estreitas e interdependentes, que recebem a classificação de cidades-gêmeas. São elas: Brasiléia e Epitaciolândia (Acre-Brasil) com Cobija (Pando-Bolívia); Guajará-Mirim (Rondônia-Brasil) com Guayaramerín (Beni-Bolívia); e Corumbá (Mato Grosso do Sul-Brasil) com Puerto Quijarro (Santa Cruz-Bolívia). Nestas regiões e, principalmente, nas estradas que ligam as cidades-gêmeas com as grandes capitais e demais estados brasileiros é que foram realizadas as principais operações antidrogas ao longo dos anos 2008 a 2012.

Como marco inicial para a análise, conforme supracitado, temos a expulsão da DEA em novembro de 2008. De acordo com o ex-chanceler Celso Amorim (2015, p.346), houve uma demanda por parte da Bolívia para a cooperação brasileira em substituição à cooperação

norte-americana, a qual foi atendida pelo país. Este marco temporal também é indicado pelo ex-embaixador boliviano em Brasília, Jerjes Justiniano Talavera. O embaixador em serviço em 2015 afirmou que os desentendimentos de seu país com os Estados Unidos, que culminaram na suspensão do ATPDEA e na expulsão da DEA, fez com que outros três países se comprometessem a ocupar o espaço do mercado norte-americano: Argentina, Venezuela e Brasil. Somando-se a isso, Talavera assinalou que houve uma maior cooperação entre as polícias e exércitos brasileiros e bolivianos, tanto para execução de operações quanto no que concerne a oferta de treinamentos e cursos militares (TALAVERA, 2015, p. 460).

O então diretor da Divisão de Investigação e Combate ao Crime Organizado Transnacional da Polícia Federal, Oslain Campos Santana, também relatou, em entrevista realizada em 2015, a existência de acordos de cooperação entre a Polícia Federal brasileira e a polícia boliviana desde 2008. A cooperação policial entre os dois países teria se inserido dentro de um acordo “guarda-chuva” de repressão ao narcotráfico já existente entre os governos, via o Ministério das Relações Exteriores (SANTANA, 2015, p. 419).

O envolvimento do MRE na cooperação para o combate ao narcotráfico, durante os anos de 2008 a 2012, no entanto, pareceu irrisória. Amorim, durante uma entrevista em 2015, afirmou que havia pouco conhecimento sobre este tipo de cooperação na pasta. Apenas quando exerceu o cargo de Ministro da Defesa, já no governo Rousseff, o ex-chanceler afirmou ter participado de acordos com a Bolívia, os quais envolviam a doação de equipamentos brasileiros aos militares bolivianos (AMORIM, 2015, p. 346).

Para além destes dois Ministérios, a análise sobre a cooperação para o combate ao tráfico de drogas entre o Brasil e a Bolívia aponta para a importância do Ministério da Justiça como o principal órgão estatal na elaboração de acordos com o vizinho andino. Em 21 novembro de 2008 os ministros da justiça de ambos os países, Tarso Genro no Brasil e Celina Torrico na Bolívia, assinaram uma nota conjunta em que a Polícia Federal brasileira (PF) se comprometia a assumir o controle do tráfico de drogas no território boliviano. Era o início da reaproximação entre os dois países nesta temática. De acordo com a nota, a cooperação iria alcançar um novo patamar. Para além das trocas de informação e inteligência, o acordo propunha um maior efetivo policial na fronteira e a atuação da PF em ações de destruição de pistas clandestinas e áreas ilegais de plantação de folha de coca localizados na Bolívia (PF..., 2008).

Esta nota conjunta foi formalizada em 18 de fevereiro de 2009, quando a PF e a Polícia Nacional da Bolívia assinaram um acordo de cooperação no combate ao crime organizado. O acordo foi assinado durante uma reunião que tratava da Estratégia de

Cooperação Policial Brasil-Bolívia 2009, realizada na cidade de Campo Grande- MS. O documento previa uma série de ações, com validade de um ano, como a troca de informações de inteligência, de treinamentos e apoio logístico em operações. O objetivo principal era combater a lavagem de dinheiro e o tráfico de drogas e armas (POLÍCIAS..., 2009).

O combate à lavagem de dinheiro é uma das ações dos Estados para enfrentar e desestabilizar os grupos criminosos envolvidos com o tráfico de drogas. Conforme discutido, na Lei brasileira Nº 11.343, que instituiu o Sisnad, é previsto a cooperação internacional para o combate à lavagem de dinheiro. No que concerne à relação com a Bolívia, além das iniciativas conjuntas nesta temática, destaca-se o convênio assinado entre os dois países, em maio de 2013, para a criação de um laboratório para combater a lavagem de dinheiro no território boliviano³³. O Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (LAB-LD) existe no Brasil desde 2007. O objetivo do governo brasileiro com este acordo foi auxiliar a Bolívia na recuperação dos valores gerados pelo crime organizado transnacional e pela corrupção (BRASIL..., 2013).

O estabelecimento de acordos entre as autoridades e a realização dos encontros binacionais, na maioria das vezes, foram precedidos por inúmeras correspondências e trocas de notas, em que se discutiram previamente os temas e questões que constariam no documento final. O Departamento da Polícia Federal, por exemplo, havia emitido uma nota à embaixada brasileira em La Paz, no início do mês de fevereiro, convidando dois representantes da Força Aérea boliviana, atuantes nas operações de erradicação de cultivo de ilícitos, para participarem, como observadores, da reunião de Estratégia de Cooperação Policial Brasil-Bolívia 2009, que ocorreu durante os dias 17 e 19 do mesmo mês.

A realização das Comissões Mistas sobre Drogas e Temas Conexos Brasil-Bolívia também passaram por este processo. Em janeiro de 2009, em uma correspondência para o embaixador brasileiro na Bolívia, foram apresentados os assuntos discutidos pelas autoridades brasileiras em uma reunião de coordenação da VI Comissão Mista, os quais deveriam ser propostos aos representantes bolivianos, para que, durante a reunião oficial, a ser realizada no final do mês, as autoridades de ambos os países pudessem assinar o documento final, que continha as estratégias conjuntas de combate ao tráfico de drogas.

Os adidos da polícia federal e dos militares, estabelecidos na embaixada brasileira em

33

Mais recentemente, em agosto de 2016, o Ministério da Justiça e Cidadania realizou em Brasília o XII Curso de Análise LAB-LD, o qual contou com a participação de dois bolivianos e dois peruanos. Os representantes da Bolívia e do Peru se reuniram com os coordenadores da Rede Nacional de Laboratório de Tecnologia (Rede – LAB), com o objetivo de aprender e aplicar a metodologia desenvolvida no Brasil para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (REDE-LAB..., 2016).

La Paz, também eram responsáveis em coordenar e convidar seus concomitantes bolivianos à participarem de seminários e treinamentos voltados para o combate ao crime organizado no Brasil. Roberto Severo Ramos, então chefe de gabinete do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), em entrevista realizada em 2015, assinalou que as operações ostensivas que são executadas nas regiões de fronteira, como a Operação Ágata, que se encontra sob o âmbito do Pefron, exigem um grande esforço de planejamento e transparência. De acordo com Ramos, sempre houve o convite para que os países vizinhos participassem como observadores destas operações, o qual era realizado através dos adidos militares brasileiros estabelecidos na embaixada em La Paz (RAMOS, 2015, p. 384).

Esta relação estabelecida via adidos militares representa o caráter informal que permeia algumas ações que visam o controle do crime organizado. No caso exposto não havia uma participação direta dos governos federais, era emitido o convite e cabia às autoridades bolivianas enviar representantes das Forças Armadas para observarem as ações.

Em 18 de outubro de 2010 foi emitida uma nota da embaixada brasileira em La Paz informando que os adidos da Polícia Federal confirmavam a participação de autoridades bolivianas, dentre eles o chefe da UNODC na Bolívia e seis policiais da Força Especial de Luta contra o Narcotráfico (FELCN), no “Seminário Internacional sobre Repressão ao Crime Organizado para tratar do tema da cooperação bilateral em matéria criminal Brasil-Bolívia”, organizado pelo DPF e a UNODC em Brasília, entre os dias 27 e 29 de outubro deste mesmo ano.

A realização deste Seminário, além de representar o interesse das autoridades brasileiras e bolivianas em fortalecer a cooperação bilateral no que concerne o combate ao crime organizado, refletiu a importância e autonomia que determinadas burocracias estatais, no caso a Polícia Federal, têm na impulsão da cooperação para o policiamento. Durante a ocasião, o então diretor de luta contra a Delinquência Organizada da Polícia Federal, Roberto Trocon, assinalou que a Bolívia era um sócio estratégico do Brasil na luta contra a delinquência organizada na América do Sul. Ademais, o diretor defendeu a responsabilidade compartilhada no combate ao crime organizado na região (UNODC, 2010).

Neste mesmo ano de 2010, no dia 16 de dezembro, na cidade de Foz do Iguaçu-PR, o Ministro da Justiça brasileiro, Luiz Paulo Barreto, assinou um acordo com o Ministro de Governo boliviano, Sacha Llorenty, a fim de ampliar a cooperação policial entre os dois países. O documento assinado estabeleceu cinco áreas em que a cooperação deveria ser expandida: i) formação e capacitação policial; ii) operações conjuntas e de inteligência; iii) lavagem de dinheiro; iv) fortalecimento das relações de fronteira; e v) migratória (CRUZ,

2010).

Ao longo de 2011 outras reuniões e acordos também foram celebrados entre as autoridades brasileiras e bolivianas. A preocupação em fiscalizar e proteger as fronteiras, representada pela criação de diversas políticas, em especial o Pefron, impulsionou o governo brasileiro a retomar a criação dos Comitês de Fronteira Boliviano-Brasileiros, de março de 1997. Através de um acordo de troca de notas, assinado em 25 de março de 2011 pelos ministros das relações exteriores de ambos os países, foi proposta a criação de Comitês de Integração Fronteiriça nas cidades-gêmeas que ligam o Brasil e a Bolívia. O objetivo era promover uma integração das populações que habitam estes municípios e promover ações no âmbito da segurança pública, saúde, esporte, entre outros (MRE, 2011).

Também foi realizada em 2011 a VII Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos, no dia 30 de março, na cidade de La Paz. Durante a reunião foram celebradas algumas iniciativas conjuntas e renovado outros acordos. O Ministro da Justiça do Brasil, José Eduardo Cardozo, na ocasião, anunciou que o escritório da UNODC na Bolívia receberia US\$ 100.000 (cem mil dólares) para implementação de políticas públicas voltadas ao combate ao crime organizado. Ambos os países também renovaram o acordo de cooperação bilateral até o ano de 2013 (UNODC, 2011), reforçando o interesse de dar continuidade às operações conjuntas na região de fronteira.

Apesar do Ministério da Justiça ser o órgão principal na elaboração dos acordos referentes às questões de segurança pública, a participação dos militares na cooperação para o policiamento do tráfico de drogas, formalizada a partir das Leis nº 117/04 e nº 136/10, exigia a atuação de outras instituições e ministérios nos acordos celebrados com a Bolívia. Assim, no dia 31 de outubro de 2011, o então Ministro da Defesa brasileiro, Celso Amorim, realizou uma visita à Bolívia com o objetivo de retomar a cooperação militar em matéria de combate ao crime organizado, entre os dois países. O Ministro expressou o interesse do Brasil em fortalecer a vigilância das fronteiras, através de um maior intercâmbio de inteligência militar e do uso compartilhado de radares e veículos aéreos não tripulados (VANTs) (MARREIRO, 2011).

Esta série de acordos e reuniões realizados entre o Brasil e a Bolívia foram sintetizados na tabela abaixo:

Tabela 2 – Acordos e Reuniões celebrados entre as autoridades brasileiras e bolivianas, 2008 - 2012.

DATA	DENOMINAÇÃO
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 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.
16/10/2010	Acordo de Cooperação Policial.
25/03/2011	Acordo por Troca de Notas - Comitês de Integração Fronteiriça.
30/03/2011	VII Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos – renovação de acordos.
31/10/2011	Visita do Ministro da Defesa brasileiro à Bolívia – Cooperação Militar.

Fonte: elaborado pela autora.

Como consequência destes acordos foram realizadas diversas ações na faixa de fronteira do Brasil com a Bolívia. Conforme apresentado anteriormente, as mudanças legislativas que ocorreram no início dos anos 2000, Lei N° 117/04 e Lei N° 136/10, permitiram que os militares pudessem atuar diretamente na repressão aos grupos do crime organizado, exercendo um papel de polícia nas fronteiras. Esta prerrogativa, aumentou o aparato repressivo do Estado. O contingente militar somou-se às ações já exercidas pelo Departamento da Polícia Federal e polícias estaduais. Ademais, a participação das Forças Armadas garantiu que o Brasil pudesse ampliar seu escopo de cooperação com a Bolívia, país que já utilizava os militares nas tarefas de combate ao tráfico de drogas.

A pesquisadora brasileira Lia Osório Machado (2007; 2010) discute as medidas institucionais de controle ao tráfico de drogas na região da bacia amazônica. De acordo com suas análises, a ampliação das atribuições das Forças Armadas para ações de repressão ao tráfico de ilícitos acaba por “confundir as atribuições constitucionais e a hierarquia institucional de cada órgão federal” (MACHADO, 2010, p. 100). Conforme supracitado, o DPF é o órgão constitucionalmente responsável pela repressão e fiscalização do tráfico de ilícitos, no entanto, as mudanças legislativas permitiram a participação cada vez maior de militares nestas operações. Como consequência, observamos instituições policiais submetidas à liderança e às estratégias de ação das Forças Armadas, como nos casos analisados a seguir.

Entre algumas das operações realizadas pelo Brasil nas cidades que fazem fronteira com a Bolívia, podemos citar a Operação Cadeado e Cadeado VI e a Operação Curare III. A primeira Operação Cadeado foi desenvolvida pelo exército em novembro de 2009, para

fiscalizar as fronteiras do Brasil com a Bolívia e o Paraguai, através do estabelecimento de barreiras fixas terrestres nas estradas e o patrulhamento fluvial. Liderada pelo Comando Militar do Oeste (CMO), a operação contou com o apoio do DPF, do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e da Receita Federal. O objetivo da operação foi a repressão e a prevenção dos crimes transfronteiriços, dentre eles o tráfico de drogas (OPERAÇÃO..., 2009).

Em novembro de 2010, já com a Lei Nº 136/2010, o CMO, com o apoio das demais Forças Armadas, deflagrou outra operação com as mesmas características, a Operação Cadeado VI, também na região de fronteira com a Bolívia, em parceria com a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (CUIABANO, 2010). A Curare III foi deflagrada pela 17ª Brigada de Infantaria de Selva, nos meses de setembro e outubro de 2011, nos estados do Acre e Rondônia, nas regiões de fronteira com a Bolívia e o Peru. O objetivo principal desta operação foi fortalecer a presença do exército na faixa de fronteira da Amazônia Ocidental brasileira, a fim de evitar a ocorrência de delitos transfronteiriços e ambientais (OPERAÇÃO Curare III, 2011).

Além da existência de uma hierarquia de liderança entre militares e policiais, estas operações tiveram em comum a realização de ações cívicas, em paralelo com aquelas de caráter ostensivo, como o estabelecimento de postos de atendimento à saúde da população. O caráter cívico embutido nestas operações pode ser observado como um sinal de que o governo já estava atento às questões sociais destas regiões. As ações ostensivas de repressão aos grupos traficantes não bastavam por si só para evitar o crime organizado na fronteira. No entanto, o investimento em políticas de desenvolvimento nestes municípios era e continua sendo irrisório, pois estas operações, na maioria das vezes, são de caráter temporário.

De acordo com Alexandre Bastos Peixoto, que em 2015 realizava atividades como coordenador operacional da CDIF, as demandas dos municípios localizados na faixa de fronteira dificilmente são atendidas na esfera federal, devido às dificuldades de reivindicação das prefeituras e sociedade civil frente aos ministérios. Ademais, para Peixoto, haveria ainda uma grande escassez de iniciativas de cooperação internacional na região de fronteira com a Bolívia. As diferenças legislativas foram apontadas pelo coordenador como o principal empecilho para o desenvolvimento sustentável das cidades-gêmeas (PEIXOTO, 2015, p. 362).

As divergências legislativas representam um fator importante para o desenvolvimento da cooperação (COCKAYNE, 2007). Principalmente quando envolvem a atuação conjunta de agências estrangeiras. No caso do Brasil com a Bolívia, conforme analisado, a principal divergência refere-se à questão do cultivo da folha de coca. Assim, para evitar conflitos

políticos e diplomáticos, as operações voltam-se, principalmente, para outros aspectos da luta contra o tráfico de drogas, como o combate aos grupos criminosos organizados e à lavagem de dinheiro.

Santana (2015, p. 419), então diretor de investigação da PF, afirmou que os policiais brasileiros sempre atuaram em território boliviano, para além da região de fronteira. Mesmo impedidos de operarem armas, os agentes trocam informações e coordenam operações conjuntas de caráter ostensivo com as forças de segurança da Bolívia. Ademais, sempre houve o intercâmbio de agentes da PF com a FELCN, para conhecerem e auxiliarem nas bases de inteligência de cada país (SANTANA, 2015, p. 419). Durante os anos de 2008 a 2012 foram realizadas algumas operações conjuntas neste sentido entre os dois países, envolvendo instituições policiais e militares.

Durante os dias 27 de março a 4 de abril de 2011 foi deflagrada a Operação BRABO entre a PF e a Força Especial de Luta Contra o Narcotráfico (FELCN) da Bolívia, fruto do acordo assinado entre os dois países no final de março, durante a VII Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos. Durante os nove dias de operação, os agentes realizaram tarefas de fiscalização e apreensão nas estradas que ligam as cidades fronteiriças de Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suárez (ROSSITER, 2011; VITORINO, 2011). Num outro momento, no final de janeiro de 2012, foi a polícia brasileira que deu apoio, através do fornecimento de informações, para a FELCN numa operação conjunta que resultou na captura de 12 pessoas envolvidas com o crime organizado na região de fronteira de San Matías, na Bolívia, e Cáceres, no Brasil. Estas informações da polícia brasileira revelaram as fichas criminais dos envolvidos no tráfico de cocaína entre os países (PORTALES, 2012).

Operações conjuntas também foram realizadas entre as Forças Armadas do Brasil e da Bolívia. Entre os dias 23 e 27 de agosto de 2010 ocorreu o Exercício Operacional BOLBRA I, entre a Força Aérea Brasileira (FAB) e a Força Área Boliviana (FBol). Os militares brasileiros foram enviados à Bolívia para treinar missões de interceptação e ataque ao solo. O objetivo era fortalecer a relação entre as forças aéreas de ambos os países (OPERAÇÃO BOLBRA I, 2010). Desde 2010 também são realizados exercícios conjuntos da Marinha do Brasil e a Armada Boliviana, denominados de BRASBOL, o qual já conta com mais de quatro edições (DIAS, 2015, p. 8).

Em 22 de novembro de 2011 foi deflagrada a Operação Ágata 3, na região de fronteira Norte e Centro-Oeste do Brasil. Durante os 15 dias de ações, a Ágata 3 mobilizou quase sete mil homens das Forças Armadas (MARINHA..., [2011]), além de equipes da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), Agência Brasileira de Inteligência (Abin), das polícias civis e

militares do Mato Grosso, Acre e Rondônia, da Receita Federal e do Departamento da Polícia Federal. Por envolver localidades da faixa de fronteira com a Bolívia, três oficiais do exército, marinha e aeronáutica bolivianos participaram como observadores da Operação nas proximidades de Guajará Mirim (cidade localizada em Rondônia, que é cidade-gêmea de Guayaramerín, no departamento de Beni, na Bolívia) (OPERAÇÃO..., 2011).

De acordo com o balanço da Operação, a Ágata 3 conseguiu apreender dezenas de veículos utilizados no contrabando de droga, quase 500 mil em dinheiro, além de 17,8 kg de pasta base de cocaína, mais de 600 kg de maconha e 34 armas (OPERAÇÃO..., 2011). O vice-presidente na época, Michel Temer, e o Ministro da Defesa, Celso Amorim, elogiaram a atuação das Forças Armadas e consideraram que houve uma evolução na capacidade do país de combater o crime organizado nas regiões de fronteira (ÁGATA 3..., 2011). Ademais, Temer destacou a importância destas operações dissuasórias das Forças Armadas, que contribuiriam para o trabalho posterior da Polícia Federal, no âmbito da Operação Sentinela (OPERAÇÃO..., 2011).

As Operações Ágata e Sentinela, embora sejam de responsabilidade de órgãos distintos (Ministério da Defesa e Ministério da Justiça, respectivamente), envolvem as diferentes instituições de segurança do país. A Ágata 3, por exemplo, operação liderada pelo exército brasileiro, contou com o apoio da Polícia Federal e outras agências. Da mesma forma ocorreu com as demais operações apresentadas (Cadeado, Cadeado IV e Curare III). Embora observemos a liderança de uma determinada instituição, há uma multiplicidade de atores envolvidos com o policiamento. As Forças Armadas e os agentes policiais se inserem na mesma luta contra o crime organizado, tornando cada vez mais nebulosa a distinção entre segurança e defesa.

Esta simbiose entre as funções destas diferentes instituições, ainda que seja interpretada por algumas autoridades como benéfica na luta contra o crime organizado – como apontado pelo ex vice-presidente Temer, referindo-se à Ágata 3 –, pode ocasionar em disputas entre as burocracias. As Forças Armadas foram realocadas para exercer uma atividade já de responsabilidade de outras agências, principalmente a Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, com o objetivo de aumentar o contingente operacional nas fronteiras. De acordo com a análise do pesquisador e ex- militar, Arruda (2007, p. 100), as mudanças legislativas que garantiram o poder de polícia aos militares, além de inconstitucional, resultaram num atropelamento da competência da Polícia Federal. A opção de colocar os militares na proteção das fronteiras, aparentemente, seria uma opção mais barata para o Estado, ao contrário de ações de investimento na PF, julgadas necessárias por Arruda (2007, p. 101).

De acordo com o delegado-chefe da PF em Corumbá-MS, Sérgio Luís Macedo, uma política mais efetiva também seria um maior investimento e maior valorização do agente que trabalha nestas localidades, ao invés de aumentar as operações ostensivas (MACEDO, 2015, p.432). Segundo o delegado, que trabalha desde 2009 na fronteira do Brasil com a Bolívia, ao contrário dos agentes policiais que não possuem muitos incentivos para trabalharem nas regiões de fronteira, os militares quando são enviados para estas operações recebem um valor a mais (MACEDO, 2015, p. 432).

A pesquisadora Machado (2010, p. 100-101) assinala que a atuação direta dos militares brasileiros no combate ao tráfico de drogas foi consequência da Estratégia Nacional de Defesa (END)³⁴, elaborada em dezembro de 2008 no governo Lula. Embora receosos quanto à atuação em questões de segurança pública, os militares tiveram um incentivo em exercer tais funções, pois a END aumentou o orçamento desta instituição e propôs um maior diálogo destes com outros setores do governo, abrindo o precedente para sua utilização no combate ao tráfico de ilícitos³⁵ (MACHADO, 2010, p. 101).

A disputa entre as instituições também se expressa nas considerações feitas pelo diretor de investigação da PF. De acordo com Santana (2015, p. 413), o trabalho de inteligência, que é exercido pela PF, é o que realmente consegue ter eficácia na apreensão de drogas, principalmente a cocaína. Os militares dão um apoio operacional, no entanto, nas palavras do diretor, sem o trabalho de investigação da PF seria impossível apreender as cargas de droga que entram pela fronteira boliviana, devido ao grande número de veículos que atravessam as estradas do país. Santana criticou a ideia de que bastaria colocar o exército nas fronteiras para diminuir o tráfico. Além disso, afirmou que, diferentemente da aeronáutica e da marinha que auxiliam na linha de investigação, sem o apoio do exército os agentes policiais conseguiriam exercer seu trabalho, pois a PF teria o mesmo princípio de atuar em solo (SANTANA, 2015, p. 412).

Ademais, a utilização de mecanismos repressivos, característica das instituições

34

A Estratégia Nacional de Defesa foi publicada com a finalidade de tornar claro os princípios, fundamentos e objetivos da defesa brasileira, assim como a projeção estratégica do Brasil. O objetivo das estratégias apresentadas na END é a modernização da estrutura nacional de defesa, a partir de ações de médio e longo prazo, que envolvam uma “reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas” (JOBIM; UNGER, 2008).

35

Uma das ações estratégicas estabelecidas pela da END foi a utilização das Forças Armadas como mecanismo auxiliador na garantia da lei e da ordem. O documento afirmava que todas as instâncias do Estado devem contribuir para este fim, e os diversos ministérios ajudariam, conjuntamente com o Ministério da Defesa, na elaboração de medidas de segurança que caberiam em suas agendas de atuação (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p. 55).

militares, de acordo com Machado (2010, p. 101) não garantem a resolução do problema, ao contrário, aumentam a desconfiança e o distanciamento da população com os militares. As Forças Armadas possuem uma estrutura hierárquica, meios e instrumentos de ação distintos dos órgãos policiais, constitucionalmente responsáveis pela segurança dos cidadãos. Os militares são treinados para agir frente às ameaças externas, garantindo a defesa do território. A utilização das Forças Armadas nas questões de segurança interna, como o problema do tráfico de drogas na região de fronteira, pode ocasionar em abusos e violência contra os indivíduos. O patrulhamento interno dos militares e a ação em postos de fiscalização também representam um retrocesso para a região (ISACSON, 2015, p.88). As mudanças legislativas que permitiram a atuação direta das Forças Armadas na repressão ao crime organizado vão em oposição aos esforços de muitos países latino-americanos de devolver a condução das políticas nacionais para os civis, no período de transição para a democracia.

Na tabela a seguir sintetizamos as operações analisadas, que foram desenvolvidas na faixa de fronteira de Brasil e Bolívia durante os anos de 2008 a 2012:

Tabela 3 – Operações realizadas pelas forças de segurança brasileiras e bolivianas na região de fronteira, 2008 – 2012

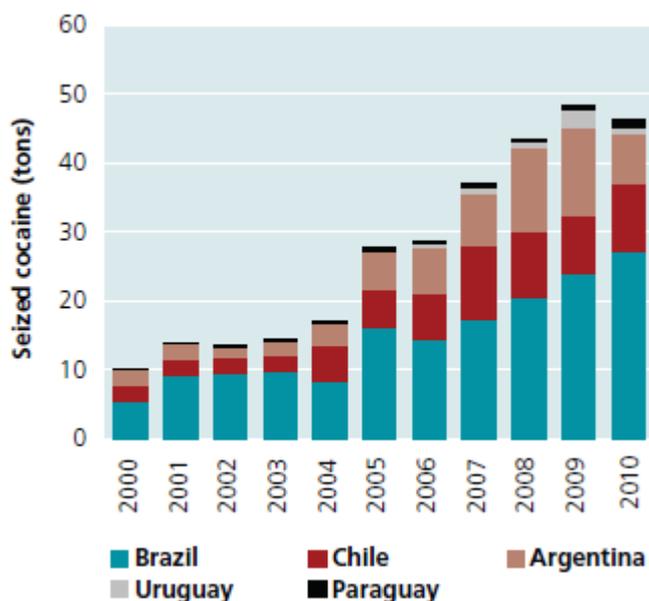
DATA	DENOMINAÇÃO	CONTINGENTE	LOCAL
11/2009	Operação Cadeado	CMO; DPF; Ibama; Receita Federal.	Região de fronteira do Brasil com a Bolívia e o Paraguai.
11/2010	Operação Cadeado IV	CMO; Forças Armadas; Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública.	Região de fronteira do Brasil com a Bolívia.
09-10/2010	Operação Curare III	17ª Brigada de Infantaria de Selva.	Região de fronteira nos estados do Acre e Rondônia.
27/03/2011-04/03/2011	Operação BRABO	PF brasileira e Polícia boliviana.	Cidades de Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suárez.
08/2010	BRASBOL	Marinha brasileira e boliviana.	-----
23-27/08/2010	BOLBRA I	FAB e FABol.	Bolívia.
22/11/2011-07/12/2011	Operação Ágata 3	Forças Armadas; FNSP; ABIN; Polícias militares e civis; Forças Armadas da Bolívia.	Fronteira Norte e Centro-Oeste do Brasil.
01/2012	-----	FELCN com apoio da Polícia Federal brasileira.	Região de fronteira de San Matías, na Bolívia, e Cáceres, no Brasil.

Fonte: elaborado pela autora

Os acordos e operações analisados ilustram o período em que o governo brasileiro cooperou de forma mais consistente com a Bolívia, no que se refere o combate ao tráfico de drogas nas regiões de fronteira. Durante 2008 a 2012, o problema do tráfico de substâncias entorpecentes, principalmente a cocaína, que sempre atingiu ambos os países, ocupou um papel de destaque na agenda bilateral. O vácuo deixado pela DEA possibilitou que a Polícia Federal brasileira e as Forças Armadas, já sob o a Lei Nº136/10, se constituíssem como parceiros operacionais das forças de segurança bolivianas. Já no final de janeiro de 2012, ocorreu a assinatura do acordo trilateral entre Brasil, Bolívia e Estados Unidos, que marcou o início de uma reaproximação entre o governo boliviano e as agências antidrogas norte-americanas e uma possível mudança na cooperação bilateral para o policiamento entre Brasil e Bolívia.

Também podemos analisar, ao longo deste período de cooperação entre os dois países, alguns dados sobre a apreensão cocaína, que dão alguns indícios sobre a expansão das operações de policiamento. O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNDOC) elabora anualmente o Relatório Mundial sobre Drogas, indicando as taxas de produção, consumo e apreensão de diversas substâncias entorpecentes. Com relação ao Brasil, o Relatório de 2012 indicou que, de 2004 a 2010 o número de apreensões federais de cocaína triplicou, chegando a 27 toneladas (UNODC, 2012, p. 40). O gráfico abaixo ilustra o crescimento da apreensão de cocaína entre os anos de 2000 a 2010 no Brasil, em comparação com outros países sul-americanos.

Gráfico 3 – Apreensões de cocaína em países sul-americanos selecionados, 2000 – 2010.



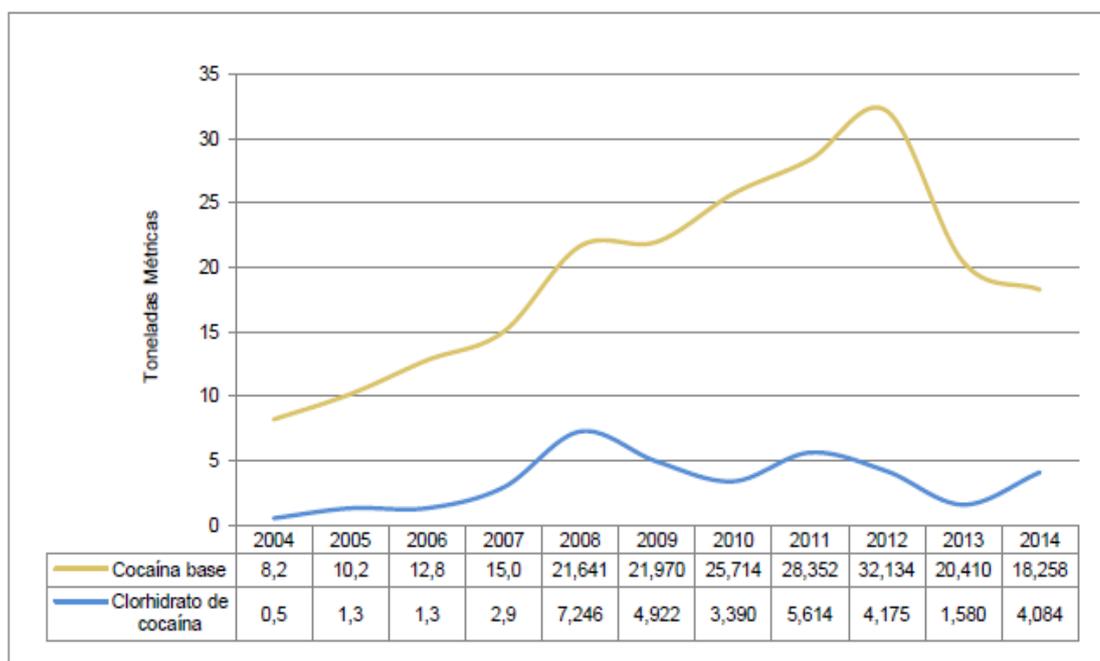
Fonte: Relatório Mundial sobre Drogas (UNODC, 2012, p. 40)

Destaca-se também o crescimento contínuo nas apreensões entre 2007 e 2010. O que pode ser analisado como consequência da consolidação das políticas antidrogas no Brasil e do aumento das ações repressivas do Estado. Segundo a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (2013, p. 75), houve uma queda da quantidade de cocaína apreendida em 2011, entretanto essa ainda permaneceu acima das 20 toneladas (24.5 ton). Aliás, conforme supracitado, mais da metade da droga apreendida durante este ano veio da Bolívia (54%) (UNODC, 2013, p. 42), refletindo a importância do Brasil como rota do tráfico para a cocaína boliviana.

Alguns dados sobre a apreensão no território boliviano de pasta base e cloridrato de

cocaína (cocaína em pó), indicam uma possível relação entre a quantidade apreendida de droga e o aumento das operações na fronteira entre Brasil e Bolívia. De 2004 a 2012 a quantidade de substâncias controladas apreendidas foi crescente ano a ano. Com relação especialmente a pasta base de cocaína, observamos no quadro abaixo um aumento expressivo na quantidade apreendida entre os anos de 2009 e 2012, período em que a cooperação para o policiamento entre as forças de segurança brasileira e bolivianas foi mais intensa.

Gráfico 4 – Apreensão de cocaína na Bolívia em toneladas métricas, 2004 - 2014



Fonte: Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014 (UNODC, 2015, p. 53).

Os departamentos que apresentaram a maior quantidade de substâncias controladas apreendida, ao longo dos anos 2000, foram Cochabamba, onde localiza-se a província do Chapare, e Santa Cruz, que faz fronteira com os estados brasileiros de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Em 2011, por exemplo, 38% da cocaína total da Bolívia foi apreendida em Santa Cruz (OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL CRIME, 2012, p. 45). No ano seguinte, 2012, foram apreendidas neste mesmo departamento 94% do total de cloridrato de cocaína, enquanto a apreensão de cocaína base foi de 30%, menos que em Cochabamba (52%) (OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL CRIME, 2013, p. 43). Ademais, como já apresentado, Santa Cruz, assim como Beni, que faz fronteira com o estado de Rondônia, são os locais com maior número de pistas de pouso clandestinas, de onde sai a cocaína destinada aos centros urbanos brasileiros

(UNODC, 2010; SCHULTZE-KRAFT, 2010, p. 444).

Os relatórios da UNODC, embora apresentem diversos gráficos e tabelas, não se comprometem com a análise dos fatores que geram o aumento ou a diminuição do cultivo, consumo e apreensão das substâncias entorpecentes ilícitas. Estas informações dão alguns indícios para que possamos compreender a amplitude da cooperação entre Brasil e Bolívia para o policiamento no combate ao tráfico de drogas. O aumento das apreensões de cocaína, durante os anos de 2008 a 2012, em ambos os países, com destaque para o departamento de Santa Cruz, fortalecem a hipótese de que houve um esforço maior de repressão e fiscalização entre os dois países.

No entanto, tais informações e gráficos são insuficientes para uma discussão sobre a eficácia ou fracasso destas operações. Como podemos observar, por exemplo, enquanto houve um aumento das apreensões no Brasil, o Relatório Mundial de 2013 também assinalou um aumento do consumo de cocaína pela população brasileira (UNODC, 2013, p.43). Tendência que mina a simples correlação entre o aumento da repressão e a diminuição do comércio e consumo de drogas. Bem como, assinala para a complexidade e a dinâmica da rede transnacional de tráfico de ilícitos, a qual permanece em funcionamento apesar das apreensões realizadas pelos governos. Assim, para uma análise fiel sobre os resultados das operações, seria necessário o acesso às informações oficiais sobre o tráfico de ilícitos entre ambos os países e uma análise profunda e detalhada sobre as tendências de consumo e comércio.

4.4 Considerações Gerais

A primeira formalização da cooperação bilateral Brasil-Bolívia para o combate ao tráfico de drogas foi a assinatura do Convênio de Assistência Recíproca para Repressão ao Tráfico de Ilícitos de Drogas que Produzem Dependência, de 1977. No entanto, nas décadas finais do século XX, a cooperação entre os dois países era mínima, pois o principal parceiro da Bolívia na luta antidrogas eram os Estados Unidos. O governo brasileiro, durante este período, não demonstrava tanto interesse nos debates e discussões regionais a respeito do tráfico e abuso de drogas, assim como, não havia uma legislação interna consistente para lidar com esta problemática.

Foi no início do século XXI que algumas mudanças internas e na política externa brasileira, em paralelo com o rompimento das relações diplomáticas entre Bolívia e Estados Unidos, permitiram que o Brasil se aproximasse de seu vizinho andino, realocando o tráfico de drogas para a agenda bilateral. Já no final do governo de Fernando Henrique Cardoso

houve um redirecionamento da política externa do Brasil para a América do Sul, em detrimento das relações com a América Latina. Tendência que foi mantida e aprofundada na administração de Luís Inácio Lula da Silva. O presidente do Partido dos Trabalhadores (PT) foi eleito num contexto em que diversos países sul-americanos passaram a ser governados por presidentes de esquerda e centro-esquerda, o que permitiu um alinhamento ideológico e a elaboração de organismos multilaterais na região, como a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) e seus conselhos setoriais (CDS e CSPMD). A diplomacia presidencial exercida por Lula garantiu que o país ocupasse espaço nas diversas discussões regionais e tivesse uma relação próxima com os demais países. O discurso de não intervenção da política externa foi substituído pelo de não indiferença, e o governo brasileiro passou a atuar como mediador de diversos conflitos interestados e dentro dos Estados.

Além do incentivo à criação de organismos multilaterais, em que os países da América do Sul pudessem resolver seus problemas internos sem a interferência de outro Estados, a administração de Lula investiu na elaboração de parcerias bilaterais com seus vizinhos, inclusive com relação aos temas de defesa e segurança. A preocupação com a fronteira norte do país, devido à presença de organizações criminosas que realizam o contrabando e tráfico de bens e serviços, se acentuou durante este governo, o que culminou na realização de acordos com os países andinos, em especial a Bolívia.

Em paralelo com este posicionamento da política externa brasileira quanto às questões de segurança na América do Sul, houve a elaboração de diversas políticas e leis nacionais voltadas para o controle do abuso de drogas no país. Em 2005 foi elaborada a Política Nacional de Drogas (PNAD) e em 2006 foi instituído o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad). Estes dois mecanismos desenharam as diretrizes e ações do governo brasileiro para o combate ao tráfico no país, inclusive apresentando a predisposição do Brasil em cooperar com os demais países na luta antidrogas. Além destas políticas nacionais, outras mudanças legislativas influenciaram no tipo de cooperação que o governo brasileiro iria estabelecer com seus vizinhos.

No ano de 2004, o governo federal já havia estabelecido a Lei Complementar Nº 117, que garantia ao exército a prerrogativa de atuar na repressão ao tráfico de drogas nas fronteiras do país. Em 2010 uma nova Lei Complementar, a de Nº 136, expandiu esta prerrogativa para a aeronáutica e a marinha, garantindo, portanto, que as Forças Armadas brasileiras atuassem como força de polícia no combate ao tráfico. Com esta ampliação de atores nas tarefas de fiscalização e repressão ao crime organizado, os militares passaram a compor mais um braço repressivo do Estado na luta antidrogas, somando-se à Polícia Federal

e demais agências policiais atuantes na região de fronteira.

Estas mudanças legislativas influenciaram no tipo de cooperação para o policiamento que seria realizado entre o Brasil e a Bolívia. Em novembro de 2008, após sucessivos desentendimentos diplomáticos, o governo de Evo Morales expulsou a agência antidrogas norte-americana, DEA, do território boliviano, deixando um vácuo operacional, que seria ocupado através de parcerias com instituições dos países vizinhos, como a Polícia Federal brasileira. A reaproximação entre os governo boliviano e norte-americano ocorreria após 3 anos de rompimento, no final de janeiro de 2012, com a celebração do acordo tripartite Brasil-Estados Unidos-Bolívia. Nesta pesquisa, portanto, nós analisamos o período entre 2008 e 2012, quando as autoridades brasileiras desenvolveram acordos e operações com as forças de segurança e bolivianas, em substituição ao papel exercido pela DEA.

Através das análises dos acordos e operações de policiamento realizados na fronteira entre o Brasil e a Bolívia, nós pudemos constatar algumas características do tipo de cooperação que foi estabelecida entre ambos os países. A grande maioria dos acordos estabelecidos, por exemplo, envolveram os representantes do Ministério da Justiça de ambos os países. O primeiro movimento de aproximação foi a nota conjunta assinada pelos ministros boliviano e brasileiro ainda no mês de novembro de 2008, e que foi formalizada através de um acordo policial celebrado em fevereiro de 2009. A partir disso foram realizadas várias reuniões, como as Comissões Mistas sobre Drogas e Temas Conexos, e estabelecidos diversos acordos, inclusive via outros ministérios, como a visita do então Ministro da Defesa, Celso Amorim, à Bolívia em 2011, que teve como objetivo impulsionar a cooperação militar entre os dois países.

Um ponto interessante analisado foi a atuação dos adidos militares e policiais brasileiros na embaixada em La Paz. Muitos dos convites destinados às autoridades bolivianas, para os seminários e reuniões realizados no Brasil, referentes ao combate à criminalidade, e para participarem como observadores nas operações desenvolvidas pelas forças de segurança brasileira na região de fronteira, foram emitidos através destes representantes das Forças Armadas e das agências policiais localizados na Bolívia. Ademais, algumas das reuniões realizadas entre os anos de 2008 e 2012 foram organizadas ou contaram com o protagonismo de autoridades ligadas ao Departamento da Polícia Federal. Estes aspectos refletiram um certo grau de autonomia destas instituições no fomento à cooperação para o policiamento e o caráter informal presente em algumas negociações, pois nem sempre havia uma intermediação do governo federal.

No primeiro capítulo da dissertação nós apresentamos o conceito de Deflem (2002) de

autonomia burocrática formal, o qual assinalava que, quando as agências de policiamento possuíam um certo grau de independência com relação às autoridades governamentais, haveria maior ímpeto à cooperação internacional. Ademais, o desenvolvimento de operações e acordos com outras agências seria mais propício quando os países tivessem semelhanças políticas e ideológicas. Conforme supracitado, o Brasil e a Bolívia, durante o período analisado, compartilhavam interesses e ideologias políticas, principalmente durante os anos do governo Lula. No que concerne a autonomia burocrática, apesar do combate ao tráfico de drogas ser uma tarefa constitucionalmente da Polícia Federal, os estados e municípios localizados nas regiões de fronteira sempre possuíam agências policiais próprias (Polícia Militar e Civil), lidando com as questões e problemas locais diariamente, os quais muitas vezes tardam ou não são atendidos pelos órgãos federais. Além disso, algumas pastas ministeriais possuem certa autonomia para celebrar negociações e acordos com seus concomitantes bolivianos, como os casos analisados envolvendo o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa. Estes aspectos garantiram maior dinamização para a cooperação e uma ampliação dos atores envolvidos no policiamento conjunto.

Os acordos celebrados resultaram na execução de algumas operações e atividades conjuntas. Apesar das diferenças nos âmbitos econômico e legislativo, principalmente no que se refere ao cultivo da folha de coca, ambos os países firmaram a cooperação para o policiamento nas regiões de fronteira. Em nossa análise percebemos que foram poucas as operações em que as forças de segurança bolivianas agiram diretamente em território brasileiro, assim como as ações dos policiais e militares do Brasil na Bolívia. Em respeito à soberania territorial e a fim de evitar conflitos diplomáticos, os agentes bolivianos eram convidados a participar como observadores das operações organizadas pelas autoridades brasileiras na região de fronteira, conforme ocorrido na Operação Ágata 3.

A cooperação envolveu, principalmente, o intercâmbio de pessoal entre os países, a realização de exercício binacionais conjuntos, principalmente entre as Forças Armadas (Operações BOLBRA I e BRASBOL), e a troca de informações entre as agências, a fim de contribuir para as investigações das organizações criminosas que atuavam na fronteira, como a operação, supracitada, realizada em janeiro de 2012 entre a PF e a FELCN. Entretanto, os gráficos e informações a respeito da quantidade de drogas apreendidas nos dois países, apresentados ao final do capítulo, também podem ser interpretados como indícios de que as operações de caráter repressivo se intensificaram durante os anos de 2008 a 2012, fortalecendo a cooperação entre os dois países.

Outro aspecto da cooperação para o policiamento que foi apresentado, embora não

tenha sido abordado com profundidade, foi o conflito entre as diferentes instituições responsáveis pelas tarefas de repressão e fiscalização do crime organizado. Os militares sempre se posicionaram contra a atuação em questões de segurança interna, no entanto, com a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008 e o estabelecimento de um orçamento maior para as Forças Armadas, houve uma mudança de postura da instituição, a qual se consolidou em 2010 com a Lei Nº 136. Este deslocamento de militares para exercerem atividades já realizadas pelo Departamento da Polícia Federal iniciou uma disputa por recursos. Agentes da PF criticam o aumento de contingente operacional nas fronteiras, como política para o combate ao tráfico de drogas. Para esta instituição, o governo federal deveria investir em tecnologia e melhores salários para melhorar o trabalho do policial.

Estes diversos aspectos e dinâmicas analisados, nos permitem assinalar que, diferentemente do que observamos no capítulo 2, com a cooperação entre os Estados Unidos e a Bolívia, o tipo de policiamento realizado entre as forças de segurança brasileira e bolivianas não foi marcado pela imposição de políticas e mecanismos antidrogas de uma das partes. O contexto social e político da Bolívia era outro em 2008, tanto que, não se sustentou a permanência da DEA no país. O governo Morales reivindicava a autonomia do Estado nos mais diversos âmbitos, tanto para ampliar as parcerias bilaterais internacionais, quanto para conduzir uma política antidrogas que permitisse o cultivo da folha de coca. Assim, a Bolívia, apesar da necessidade de combater os grupos criminosos envolvidos com o tráfico de cocaína, não aceitaria novamente uma intervenção estrangeira em seu território. A cooperação com o Brasil, portanto, deveria envolver o respeito à legislação boliviana e ao princípio da soberania.

Apesar de diferenças no âmbito econômico, não se observou uma grande assimetria de poder entre o Brasil e a Bolívia, o que permitiu o estabelecimento de uma cooperação entre forças de segurança autônomas e contrabalanceadas. De acordo com Villa (2014, p.377), “acordos de cooperação, mesmo em um campo tão árido como a segurança, são mais equilibrados e menos gerados de cima para baixo quando as assimetrias de poder são menos pronunciadas”. O governo brasileiro não exerceu um tipo de policiamento unilateral na Bolívia. Embora em alguns momentos tenha havido pequenos desentendimentos decorrentes da presença de agentes e militares brasileiros em território boliviano, houve um esforço do país em manter a transparência das ações realizadas na faixa de fronteira, ao convidar agentes bolivianos para acompanharem a execução das mesmas.

Ademais, investiu-se bastante na troca de informações, tecnologias e experiências. Diante da impossibilidade de agir para além da fronteira nacional, o principal instrumento de cooperação incentivado entre os dois governos foi a realização de seminários e exercícios

binacionais conjuntos, em que poderiam estabelecer projetos e diretrizes de ação semelhantes. Garantindo, assim, o desenvolvimento de uma cooperação, ao longo dos anos de 2008 a 2012, voltada para o policiamento do combate ao tráfico de drogas na região de fronteira em comum entre os dois países, de caráter bilateral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa nós analisamos o tipo de cooperação estabelecida entre o Brasil e a Bolívia ao longo dos anos de 2008 a 2012, no que se refere ao policiamento no combate ao tráfico de drogas. Com o rompimento das relações diplomáticas entre o governo dos Estados Unidos e da Bolívia e a expulsão da DEA (*Drug Enforcement Administration*) do território boliviano em 2008, novos acordos foram celebrados e diversas operações foram realizadas entre as forças de segurança brasileiras e bolivianas, voltados para a fiscalização das fronteiras e a repressão aos grupos traficantes de drogas.

Trabalhamos aqui com o conceito de cooperação para o policiamento, pois, para além da atuação de agentes policiais, observamos que o combate ao tráfico de drogas envolveu a ação direta dos militares. Houve um processo, denominado pela literatura, de “transnacionalização do policiamento”. As agências e instituições responsáveis pelo combate ao crime organizado passaram a atuar para além das fronteiras nacionais, num processo de expansão policial. Em paralelo a este movimento, houve o envolvimento, cada vez maior, das Forças Armadas em questões de segurança interna. Tornando turva e complexa a distinção entre policiais e militares e entre segurança e defesa.

Conforme dissertado, a literatura de “transnacionalização do policiamento” apresenta algumas questões que devem ser consideradas quando analisamos uma cooperação entre governos voltada para o enfrentamento de ameaças transnacionais. No decorrer da pesquisa apresentamos alguns destes pontos, como as divergências legislativas entre os países, os interesses em jogo no processo de policiamento e a autonomia das agências na realização de acordos e operações com seus concomitantes estrangeiros. Ademais, observamos como algumas mudanças internas das instituições de policiamento, como a profissionalização e treinamento dos agentes e o investimento em tecnologia influenciam no processo de modernização das forças de segurança e têm consequência para o tipo de policiamento realizado. Nem sempre o aumento ostensivo é sinônimo de maior eficácia, outros aspectos, como os apresentados, interferem de forma mais positiva no combate às atividades criminosas.

Estes questionamentos apresentados no primeiro capítulo foram abordados no decorrer da dissertação. Ao analisarmos o período que antecedeu a expulsão da DEA, portanto, quando os Estados Unidos eram o principal parceiro da Bolívia no combate ao tráfico de drogas, compreendemos a importância dos interesses dos atores e da assimetria de poder entre os mesmos para o tipo de cooperação estabelecida. A partir de meados de 1980 e durante a

década seguinte, o governo norte-americano interviu diretamente na condução da política antidrogas boliviana. A preocupação com o aumento do consumo de cocaína e crack nos Estados Unidos, o crescimento do cultivo da folha de coca na Bolívia, consequência da crise econômica internacional do início dos anos 1980 que despencou os preços da principal commodity do país, e a vinculação de autoridades bolivianas com grupos traficantes de drogas impulsionaram o governo norte-americano a enrijecer as políticas repressivas de combate ao tráfico no país andino.

Ademais, era de interesse do governo boliviano a cooperação com os Estados Unidos. Diante da crise econômica, a Bolívia necessitava de empréstimos externos e auxílio no combate aos grupos envolvidos com o tráfico de drogas. Assim, diante deste cenário e em decorrência da assimetria (política, econômica e militar) existente entre os dois países, o governo norte-americano internacionalizou suas políticas e estratégias antidrogas, promovendo uma eficaz securitização do tráfico de drogas no país andino. Ao longo dos anos 1980 duas operações de destaque foram realizadas, a Operação *Blast Furnace* (1986) e a Operação *Snow Cap* (1987), que tinham como objetivo principal a destruição das plantações de folha de coca e a prisão dos grupos criminosos.

Ocorreram também algumas ofensivas militares (Ofensiva do Chapare) para impedir as manifestações dos camponeses contrários às políticas repressivas – o governo norte-americano enviava membros das Forças Armadas para auxiliarem nestas tarefas. Cabe destacar que a DEA era responsável pelo treinamento e liderava as forças especiais bolivianas, UMOPAR e FELCN, durante estas operações ostensivas, garantindo a interferência direta dos Estados Unidos na Bolívia. A cooperação estabelecida entre os dois países teve um caráter assimétrico, com as agências estadunidenses, em especial a DEA, intervindo e ditando os rumos das ações antidrogas no território boliviano. O policiamento realizado, portanto, foi unilateral, com a Bolívia totalmente inserida na política de “guerra às drogas”.

O caráter repressivo das operações e a erradicação forçada das plantações de folha de coca geraram cada vez mais protestos e manifestações por parte da sociedade civil boliviana, exigindo que os governos repensassem as estratégias utilizadas. Ainda no começo dos anos 2000, durante a presidência de Hugo Banzer Suárez, houve uma intensa militarização do combate ao cultivo de coca, principalmente na região do Chapare. O uso constante de violência utilizado contra os camponeses somado à interferência norte-americana ocasionaram na aproximação entre cultivadores de coca e grupos de esquerda, os quais interpretaram a presença dos Estados Unidos como uma afronta à soberania boliviana, gerando o acirramento das manifestações e as bases para a ascensão de Evo Morales ao poder.

Em 2006 iniciava-se o governo do líder *cocalero* ligado ao partido Movimento ao Socialismo, Evo Morales. De origem indígena e uma das lideranças do movimento dos camponeses cultivadores da folha de coca, Morales foi eleito sob o lema “coca sim, cocaína não”, em que enfatizava a necessidade de revalorização da folha de coca, ao mesmo tempo que afirmava a manutenção do combate ao tráfico de cocaína e aos grupos do crime organizado. Morales deu continuidade à militarização do combate ao tráfico de ilícitos, envolvendo as Forças Armadas nas tarefas de fiscalização e repressão aos grupos organizados atuantes nas fronteiras do país.

A nova administração também realizou modificações na condução da política externa da Bolívia. Com um discurso anti-imperialista e contrário ao neoliberalismo, o governo Morales buscou ampliar as parcerias bilaterais, inclusive firmando acordos com países historicamente considerados inimigos dos Estados Unidos, como a Rússia e o Irã. Ademais, a revalorização da folha de coca, promulgada com a nova constituição de 2007, se tornou uma das bases da política externa do país. Tanto que, entre 2011 e 2013 a Bolívia ficou fora da Convenção Única das Nações Unidas de 1988, a qual proibia o cultivo da planta. Apenas quando conseguiu a aprovação de uma emenda, que considerava legal as plantações e o consumo da folha de coca no território boliviano, o país retornou à Convenção.

Apesar da manutenção e renovação de acordos comerciais entre a Bolívia e os Estados Unidos, como o ATPDEA, o governo boliviano vinha desenvolvendo políticas que desagradavam a grande potência, principalmente com relação ao cultivo da folha de coca. Morales adotou uma política de redução cooperativa da planta, em detrimento das ações repressivas que marcaram as décadas anteriores. Ademais, o governo buscou novas parcerias com países da União Europeia e com a UNODC para desenvolver políticas de desenvolvimento alternativo e para a realização do monitoramento das plantações de coca em áreas ilegais. Bem como, o CONALTILD, órgão criado em 1987, foi se fortalecendo como a principal agência do país na luta contra o tráfico de drogas, tornando a Bolívia menos dependente do auxílio norte-americano.

Em 2008 as relações bilaterais entre os países ficaram mais complicadas. As divergências políticas e ideológicas tornavam cada vez mais difícil o estabelecimento de uma cooperação para o policiamento. Conforme discutido no primeiro capítulo desta pesquisa, a elaboração de acordos bilaterais depende da harmonização das legislações (COCKAYNE, 2007), caso contrário, aumenta a probabilidade de conflitos diplomáticos entre os governos (DEL TORO, 1999). Assim, diante de inúmeros desentendimentos de caráter político e comercial (os Estados Unidos “descertificaram” a Bolívia por considerar que o país não

estava seguindo as políticas antidrogas norte-americanas), em novembro de 2008 Morales expulsou a DEA do território boliviano, abrindo espaço para novas parcerias com outros países, em especial o Brasil.

Embora a formalização da cooperação para o combate ao tráfico de drogas entre o Brasil e a Bolívia tenha como marco inicial a assinatura do Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão ao Tráfico de Ilícitos de Drogas que Produzem Dependência, de 1977, observamos que apenas a partir dos anos 2000, em especial após a expulsão da DEA, houve uma maior aproximação entre os dois países, no que se refere o policiamento do crime organizado nas regiões de fronteira. Durante as décadas de 1980 e 1990, conforme supracitado, o governo boliviano estava inserido na política antidrogas norte-americana, bem como, o Brasil, durante esse período, não participava ativamente das discussões e debates regionais a respeito do problema das drogas.

Entretanto, no início dos anos 2000, uma série de mudanças internas e na política externa brasileira contribuíram para que o país desenvolvesse ações de policiamento no combate ao tráfico de drogas, inclusive em parceria com a Bolívia. O governo do presidente Lula seguiu a tendência de aproximação com a América do Sul, que vinha desde o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Através de uma postura assertiva e propositiva a nível regional e internacional, o Brasil incentivou a criação de organismos multilaterais voltadas para o tratamento de questões referentes à dinâmica econômica, política e de segurança da América do Sul. Como foi o caso da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, principalmente, do Conselho de Defesa da Sul-Americano (CDS). Alguns autores (GRATIUS; SARAIVA, 2013) interpretam esse interesse brasileiro de unir a região em volta de temas específicos, como uma forma de conseguir apoio frente ao objetivo de maior inserção internacional (principalmente o pleito para um assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas).

A superioridade econômica do país na região alinhada com a diplomacia presidencial de Lula levaram às interpretações de que o Brasil pudesse liderar a constituição de um Complexo Regional de Segurança Sul-Americano. O governo brasileiro seria capaz de coordenar e unir as agendas de segurança do subcontinente, buscando mecanismos regionais de solução para as ameaças transfronteiriças, em especial o tráfico de drogas, evitando assim, a influência direta dos Estados Unidos (FUCCILLE; REZENDE, 2013).

Não obstante, embora o Brasil tenha impulsionado a criação de organismos multilaterais, nós observamos que o país sempre foi receoso em delegar poderes às estas instituições e muitas vezes não se dispôs a custear o projeto de regionalismo. Características

que trazem dúvidas para a interpretação de que o país seria a principal liderança de um Complexo Regional na América do Sul. O caso do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) exemplificou esta inconsistência. Apesar do importante papel do Brasil na rede internacional de tráfico de drogas, o país, juntamente com a Bolívia, não lidera nenhum projeto e plano de ação no âmbito deste conselho. Indicando a preferência brasileira pelo estabelecimento de parcerias bilaterais, principalmente em temas sensíveis como segurança e defesa, em que sua soberania e autonomia são mais garantidas.

O estabelecimento de parcerias bilaterais foi a estratégia brasileira para o enfrentamento das questões de segurança na fronteira norte e centro-oeste do país, em detrimento da presença de grupos criminosos, responsáveis pela entrada de drogas no Brasil, vindas dos países da região andina. A cooperação com a Bolívia, ao longo dos anos de 2008 a 2012, se insere neste cenário. Entretanto, antes de abordarmos especificamente os acordos e operações realizados pelas forças de segurança brasileiras e bolivianas, analisamos as políticas e leis complementares brasileiras sobre a questão do abuso e tráfico de drogas, que foram elaboradas a partir dos anos 2000 e deram sustentação para as ações de cooperação para o policiamento desenvolvidas posteriormente com a Bolívia.

Com o objetivo de ordenar as ações e estratégias brasileiras para o enfrentamento da questão do abuso e tráfico de drogas no país foi desenvolvida, em 2005, a Política Nacional de Drogas (PNAD) e, posteriormente, em 2006, o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad). Ambos os instrumentos ajudaram a consolidar as normas nacionais acerca do tratamento a ser dedicado a usuários e traficantes de drogas. A Lei nº 11.343, que criou o Sisnad, prescreve uma série de medidas para a prevenção do uso de substâncias entorpecentes, normas para a repressão do cultivo e produção de drogas e define os crimes e penas relacionados ao tráfico de ilícitos. Somando-se à estas ações, a Lei de 2006 assinala o interesse do Brasil em cooperar com os demais países nos mais diversos âmbitos do combate ao crime organizado, comprometendo-se a respeitar a soberania e legislações estrangeiras.

Em paralelo com estas políticas, houve modificações na legislação brasileira, no que se refere às instituições responsáveis pelo policiamento do crime organizado. No mesmo ano que o Brasil aprovou a Lei do Abate, 2004, permitindo à Força Área brasileira abater aeronaves consideradas suspeitas, que não apresentarem plano de voo e não responderem aos comandos das autoridades, foi aprovada a Lei Complementar de Nº 117, que garantiu ao exército poder de polícia nas regiões de fronteira. Em 2010, esta prerrogativa foi expandida para a aeronáutica e a marinha. Com a Lei Nº 136/10, as Forças Armadas brasileiras passaram a atuar diretamente na fiscalização e repressão aos grupos criminosos envolvidos com o

tráfico de drogas.

Com este conjunto de fatores: uma política externa voltada para as questões de segurança regional e disposta a estabelecer parcerias bilaterais; políticas nacionais preocupadas com o problema do abuso e tráfico de drogas; e uma legislação que ampliou o aparato repressivo do Estado nas fronteiras; o governo brasileiro pode impulsionar o policiamento do combate ao tráfico de drogas e ocupar o espaço de parceiro da Bolívia. Pelo menos no período entre a expulsão da DEA, em outubro de 2008, até a elaboração do acordo tripartite entre a Bolívia, o Brasil e os Estados Unidos, em janeiro de 2012, que marcou o retorno da parceria entre o governo norte-americano e o país andino, no que concerne o combate ao tráfico de drogas.

Na pesquisa discorreremos sobre os acordos e operações realizados na região de fronteira entre os dois países, durante os anos de 2008 a 2012. Nosso objetivo foi analisar alguns questionamentos que emergem do processo de cooperação, dentre eles, a compreensão de quais os atores envolvidos no policiamento. Nós observamos que a grande maioria dos acordos entre os dois países foi celebrado através do Ministério da Justiça. Os ministros brasileiros e bolivianos e representantes da Polícia Federal do Brasil e Polícia Nacional da Bolívia foram os principais atores no processo de cooperação. Diversas reuniões e seminários foram realizados, onde as autoridades de ambos os países discutiam as políticas e estratégias conjuntas para a fiscalização das fronteiras e a repressão para aos grupos criminosos.

Tais acordos e reuniões resultaram na realização de operações de policiamento. Algumas destas operações foram desenvolvidas conjuntamente entre as polícias brasileiras e bolivianas (Operação BRABO, realizada entre a PF e a FELCN), enquanto outras tinham um caráter unilateral, apesar de sempre contar com a presença de autoridades do país vizinho como observadores, para garantir a transparência das ações na região de fronteira (operação realizada pela FELCN, que contou com o apoio e informações da polícia brasileira).

Ademais, as mudanças legislativas, apresentadas acima, inseriram outra instituição federal no processo de cooperação do combate ao tráfico de drogas, o Ministério da Defesa. Além de reuniões com representantes bolivianos, para impulsionar a cooperação militar entre os dois países e garantir uma maior proteção das fronteiras, as Forças Armadas brasileiras, imbuídas do poder de polícia, realizaram operações (Operação Ágata 3, que contou com militares da Bolívia atuando como observadores) e, principalmente, exercícios binacionais conjuntos com os militares bolivianos (Exercício Operacional BOLBRA I e Operação BRASBOL), os quais também exerciam tarefas de repressão aos grupos traficantes de drogas.

Esta análise sobre a expansão dos atores envolvidos no combate ao tráfico de drogas

trouxe alguns questionamentos, que, embora não fosse o objetivo da pesquisa, refletiram a complexidade envolta do policiamento transnacional. A atuação das Forças Armadas em questões de segurança pública, em especial o combate ao tráfico nas regiões de fronteira, além de ser considerada por juristas como inconstitucional, significou um “atropelamento” das funções da Polícia Federal (ARRUDA, 2007). Conforme apresentado no capítulo 4, há indícios de conflito entre as diferentes instituições, principalmente, devido à falta de investimento nas agências policiais em detrimento do aumento de orçamento e benefícios aos militares por atuarem na fronteira.

Outro aspecto que analisamos e que compõe os objetivos da pesquisa diz respeito à autonomia das instituições de policiamento no desenvolvimento da cooperação. Conforme discutimos no primeiro capítulo, as burocracias estatais podem garantir um certo grau de autonomia em relação às autoridades governamentais, o que impulsiona a cooperação internacional (DEFLEM, 2002). Os adidos militares e da polícia brasileira localizados na embaixada em La Paz tiveram um papel central no incentivo à cooperação. Independentemente da intermediação dos governos federais, estes agentes emitiam convites aos representantes bolivianos para participarem dos seminários e reuniões realizados no Brasil, referentes ao tema da criminalidade transnacional, e para serem observadores das operações desenvolvidas na região de fronteira entre os dois países. Esta autonomia burocrática formal, conjuntamente com as semelhanças políticas e ideológicas dos governos bolivianos e brasileiros (os presidentes Morales e Lula compartilhavam projetos e políticas regionais), foram fatores impulsionadores da cooperação.

Embora não fosse o objetivo da pesquisa, discorremos, brevemente, sobre alguns dados de apreensão e consumo de cocaína no Brasil e na Bolívia. O aumento da quantidade de cocaína apreendida em ambos os territórios, durante o período de análise da cooperação (2008-2012), fortalece nossa hipótese de que houve uma expansão do policiamento na região de fronteira, principalmente quando observamos os números de apreensão no departamento boliviano de Santa Cruz, que faz fronteira com o Brasil. Entretanto, além de não ser de atribuição deste trabalho, as informações apresentadas não nos permitiram fazer uma análise qualitativa destas operações. Em paralelo com o aumento da quantidade de droga apreendida, houve um aumento no consumo da cocaína no Brasil, o que indica a impossibilidade de relacionar diretamente o aumento da repressão, e consequente apreensão, com a diminuição do tráfico e consumo de drogas.

Ao fim, o terceiro objetivo da pesquisa, que ajudou a definir o tipo de cooperação realizada entre o Brasil e a Bolívia, durante os anos de 2008 a 2012, foi a análise sobre a

assimetria de poder no processo de policiamento. Diferentemente do que observamos na relação entre os Estados Unidos e a Bolívia, não há uma grande assimetria de poder entre as forças de segurança brasileiras e bolivianas, apesar das diferenças na esfera econômica. O contexto político e social boliviano era outro em 2008. O presidente Morales buscava garantir a autonomia do país e o respeito à cultura e soberania do seu povo. Assim, as operações realizadas nas regiões de fronteira priorizaram o intercâmbio de informações e agentes, a fim de garantir a transparência das ações e evitar confrontos diplomáticos e políticos entre os países. Desenvolvendo uma cooperação para o policiamento do tipo bilateral, sem a interferência estrangeira nas políticas nacionais antidrogas.

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia N. T. . **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS):** Objetivos e Interesses do Brasil. FUNAG, Brasília, 2013, 280p.

AERONAVE ‘interceptada’ pela FAB ‘evadiu’ pela fronteira, diz Aeronáutica. **G1**, Brasília, 25 out. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2015/10/aeronave-interceptada-pela-fab-se-evadiu-pela-fronteira-diz-aeronautica.html>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

ÁGATA 3 – “Nós vamos continuar com essas operações”, diz Vice-Presidente. **DefesaNet**, 7 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/3877/agata-3---nos-vamos-continuar-com-essas-operacoes%E2%80%9D--diz-vice-presidente>>. Acesso em: 8 out. 2016.

ALANOCA, Jesús. Bolivia legalizará 20.000 hectáreas de hoja de coca. **El Deber**, 11 de jul. de 2016. Disponível em: <<http://www.eldeber.com.bo/bolivia/bolivia-legalizara-20-000-hectareas.html>>. Acesso em: 21 de jul. 2016.

AMERIPOL. Comunidad de Policías de América. Quienes Somos. Disponível em: <http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m3p2_content&content_id=20058>. Acesso em: 7 jul. 2016.

AMORIM, Celso. Entrevista com o Embaixador Celso Amorim. In: GIMENEZ, Heloísa M. **Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)**. 2015. 493 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. P. 342-355.

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

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

_____; YOUNGERS, Coletta. U.S Drug Policy and the Andean Cocaine Industry. **World Policy Journal**; Summer 1989; 6, 3; ProQuest Central; p. 529.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL -ADPF. Limites para o Crime. **Revista Prisma**. Ano XXII, nº 67. Abr./maio/jun. 2011. P. 26-29.

BAYLEY, David H.; SHEARING, Clifford D. The future of policing. **Law and society review**, 1996, p. 585-606.

BIATO, M. F.. Brasil en la cooperación regional para la lucha contra la violencia y el crimen organizado. **Revista CIDOB**, Barcelona v. 97/98, 2012, p. 117-133. Disponível em: <http://www.cidob.org/noustack/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/97_98/brasil_en_la_cooperacion_regional_para_la_lucha_contra_la_violencia_y_el_crimen_organizado>. Acesso em: 8 maio 2015.

BIGO, Didier. When Two Become One: Internal and External Securitization in Europe. In: Kelstrup, Morten, Williams, Michael C. (Eds), *International Relation Theory and the politics of European Integration, Power, Security and Community*. London: Routledge. P. 320-360, 2000.

BOLIVIA. Ley Nº 1008 de 19 de julio de 1988. Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas. **Congreso Nacional**, 19 de jul. de 1988. Disponível em: <<http://www.dgsc.gob.bo/normativa/leyes/1008.html>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

_____. Constituição (2007). Constituição Política del Estado Plurinacional de Bolivia. **Ministerio de la Presidencia**, 2007a, 178p. Disponível em: <<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

_____. **Plan Nacional de Desarrollo**: "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democratica para Vivir Bien". Lineamientos Estratégicos 2006-2011. La Paz-Bolivia. Sept. 2007b. P.202. Disponível em: <<http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

_____. Ley Nº 521. Ley de Seguridad y Defensa del Espaço Aéreo. **Gaceta Oficial de Bolivia**, 22 de abril de 2014. Disponível em: <http://box.cnc.bo/cir2014/C2014-110_ley_521.pdf>. Acesso em: 15 de jul. 2016.

BOWLING, Ben. Transnational policing: the globalization thesis, a typology and a research agenda. **Policing**, v. 3, n. 2, 2009, p. 149-160.

_____. SHEPTYCKI, J.. Global policing and transnational rule with law. **Transnational Legal Theory**, 6:1, 2015, p.141-173.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**: Centro de Documentação e Informação, 2016, 124p. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC92.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2016.

_____. Decreto Nº 5.144, de 16 de julho de 2004. Regulamenta os §§ 1º, 2º e 3º do art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 de jul. 2004a.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm>. Acesso em: 5 jul. 2016.

_____. Decreto Nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jun. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>. Acesso em: 5 jul. 2016.

_____. Lei Complementar Nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar

nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 de set. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/LCP/Lcp117.htm>. Acesso em: 5 jul. 2016.

_____. Lei Complementar Nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm>. Acesso em: 5 jul. 2016.

BRASIL cria laboratório na Bolívia para combater a lavagem de dinheiro. **Terra**, 21 maio 2013. Disponível em: <<https://noticias.terra.com.br/brasil/brasil-cria-laboratorio-na-bolivia-para-combater-lavagem-de-dinheiro,1883aa33a92ce310VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

BRASIL, EE.UU e Bolivia firman acuerdo para reducir coca ilegal. **La Patria**, 21 enero 2012. Disponível em: <<http://lapatriaenlinea.com/?nota=95438>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRIENEN, Marten W. Bolivian Drug Policy under the Morales Administration. In: BAGLEY, Bruce M.; ROSEN, Jonathan D. Rosen (Eds.) **Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today**. University Press of Florida, 2015. P. 203-222.

BUZAN, B.; WÆVER, O.; DE WILDE, J. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAMPOS, Heleniza A. Cidades em Fronteira: Discussão sobre seus Múltiplos Significados. In: **1º Colóquio Internacional de História Cultural da Cidade**: Sandra Jatahy Pesavento. Porto Alegre, 9 a 11 março 2015. P. 393-206.

CASTRO, Helena S. O processo de socialização do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas. **Conjuntura Internacional** (Belo Horizonte. Online), v.13, n. 2, p.58-69, nov. 2016. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/11586/10254>>. Acesso em: nov. 2016.

CEPPI, Natalia. La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma. **Si Somos Americanos**, v. 14, n. 1, p. 125-151, 2014.

CERVO, Amado Luiz. “Relações Internacionais do Brasil: um balanço da Era Cardoso”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 45(1), 2002.

COCKAYNE, James. Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat. Coping with Crisis – **Working Paper Series**. Abril, 2007.

COMUNICADO Conjunto sobre el “Proyecto Piloto de Sistema de Control Integrado de la Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca”. La Paz, 18 nov. 2011. Disponível em: <<http://photos.state.gov/libraries/bolivia/337500/pdfs/comunicadoconjuntoesp.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

CONALTID. Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas. Informe Institucional 2012-2014. **Secretaría de Coordinación del CONALTID**, [2015?], 141p. Disponível em: <<http://www.conaltid.gob.bo/view/index/id/32>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015. **Secretaria Técnica del CONALTID**, 2011, 79p. Disponível em: <<http://www.conaltid.gob.bo/view/index/id/4>>. Acesso em: 15 de jul. 2016.

CRUZ, Elaine P. Brasil e Bolívia assinam acordo para combater o tráfico de drogas e armas. **Agência Brasil**, 16 dez. 2010. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-12-16/brasil-e-bolivia-assinam-acordo-para-combater-trafico-de-drogas-e-armas>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

CUIABANO, Lidiana. Seajusp é parceirado Exército em mais uma edição da Operação Cadeado. **Jornal Oeste**, 9 nov. 2010. Disponível em: <http://www.jornaloeste.com.br/noticias/exibir.asp?id=13121¬icia=sejusp_e_parceira_do_exercito_em_mais_uma_edicao_da_operacao_cadeado_>. Acesso em: 8 out. 2016.

DAMMERT, Lucía. Dilemas de la reforma policial en América Latina. **Rede de Policiais e Sociedade Civil**. Chile, 2007, p.143-162.

_____. Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**. Año 19, n.1, 2005, p.133-152.

DEFLEM, Mathieu. **Policing world society**. Historical Foundations of International Police. Clarendon Studies in Criminology. Oxford University Press Inc., New York, 2002.

DEL PRADO, José Carlos C. N.. Estudio Exploratorio sobre Problematicas de Seguridad em Ciudades de Frontera. Caso: Cidade de Cobija. Fundación Friedrich Ebert – Bolívia. Nov. 2012.

DIAS, Michelle G. Cooperações Bilaterais do Brasil com Bolívia, Colômbia e Peru no Combate ao Tráfico de Drogas Ilícitas. **I Seminário Internacional de Ciência Política**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, set. 2015.

DEL TORO, María Celia. The Internationalization of Police: The DEA in Mexico. **Journal of American History**, Vol. 86 Issue 2, Sep. 1999. P. 623.

DELGADO, Ana Carolina; CLAYTON FILHO, M. Cunha. Ideologia e pragmatismo: a política externa de Evo Morales. **World Tensions/Tensões Mundiais**, v. 6, n. 10, 2010.

DIAS JUNIOR, Mérces; CRIVELATTI, Quelim D.; DA COSTA, Edgar A.. Gestão da Segurança Pública na Fronteira Brasil-Bolívia em Corumbá-MS. **Segurança Pública & Cidadania**, v. 5, n. 2, 2013, p. 33-59. Disponível em: <<https://periodicos.dpf.gov.br/index.php/RSPC/article/view/1>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

DOS DEPUTADOS, Câmara. Sistema nacional de políticas públicas sobre drogas (SISNAD). In: **Legislação**. Centro de Documentação e Informação, 2ª ed., 2012, 43p.

DREYFUS, Pablo. Mapeo del Crimen Organizado de Brasil. In: MATHIEU, H. M; ARREDONDO, P. R. (Eds.) **Anuario 2009 de Seguridad em America Latina y el Caribe**. Bogotá, jun. 2009b.

_____. Vino Viejo em Odres Todavía más Viejos: Tendencias Regionales del Crimen Organizado en Latino América en la Primera Década del Siglo XXI y más Allá. In: MATHIEU, H. M; ARREDONDO, P. R. (Orgs). **Anuario 2009 de Seguridad em America Latina y el Caribe**. Bogotá, junio de 2009a.

ESCOBAR, Loreta T. Bolivia: Fuerzas Armadas y Lucha Contra el Narcotráfico. In: NAVIA, M. (Ed.) Seminario Internacional **Límites y Desafíos de la Agenda de Seguridad Hemisférica**. 1ª ed, La Paz, 2008.

FARTHING, Linda; KOHL, Benjamin. Social Control Bolivia's New Approach to Coca Reduction. **Latin American Perspectives**, v. 37, n. 4, p. 197-213, 2010.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. "Os Donos do Morro": uma Avaliação Exploratória do Impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. LAV- UERJ. Maio 2012. Disponível em: <<http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

FRIEDRICHS, Jörg. **Fighting terrorism and drugs: Europe and international police cooperation**. Routledge, 2007.

FRUHLING, Hugo. Recent Police Reform in Latin America. In: UILDRIKS, N. (Ed.) **Policing Insecurity. Police Reform, Securitt, and Human Rigths in Latin America**. Lexington Books, 2009, p.21-46.

GAMARRA, Eduardo A. Chapter 4. Government and Politics. In: HUDSON, Rex A.; HANRATTY, Dennis M. (Eds.) **Bolivia: a country study**. Federal Research Division. Library of Congress. Third Edition, 1991. PP. 159-218.

GERSPACHER, Nadia; DUPONT, Benoît. The nodal structure of international police cooperation: An exploration of transnational security networks. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 13, n. 3, p. 347-364, 2007.

GIMENEZ, Heloísa M. **Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)**. 2015. 493 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

GISBERT, Carlos D. M.. Bolivia y Brasil: Los Meandros Del Camino. In: **Plataforma Democrática**. Working Paper nº3, jul. 2011, p.2-21.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. UPP – Unidade de Polícia Pacificadora: O que é. Disponível em: <http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp>. Acesso em: 5 jan. 2016.

GRISAFFI, Thomas; LEDEBUR, Kathryn. Citizenship or Repression? Coca, Eradication and Development in the Andes. **Stability: International Journal of Security and Development**,

v. 5, n. 1, 2016.

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

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

HIRST, Mônica.. **A Presença do Brasil na Bolívia: Diálogo Político, Vínculos Econômicos e Cooperação Horizontal**. (Texto para Discussão) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, setembro 2013.

_____; PINHEIRO, Leticia. “A Política Externa do Brasil em Dois Tempos”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 38(1), 1995.

HUDSON, Rex A. Chapter 5. National Security. In: HUDSON, Rex A.; HANRATTY, Dennis M. (Eds.) *Bolivia: a country study*. Federal Research Division. Library of Congress. Third Edition, 1991. PP. 219-278.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America? **Cambridge Studies in International Relations**, v. 62, p. 228-264, 1998.

HUSAIN, Saima. On the Long Road to Demilitarization and Professionalization of the Police in Brazil. In. UILDRIKS, N. (Ed.) **Policing Insecurity. Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America**. Lexington Books, 2009, p. 47-78.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook Database**, Abril 2015. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/download.aspx>>. Acesso em: 10 maio 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. Ponto Extremos e Fronteiras. Disponível em: <http://7a12.ibge.gov.br/images/7a12/mapas/Brasil/brasil_pontos_extremos.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

ISACSON, Adam. El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas. **Foreign Affairs en Español**, p.1-6, ener/mar 2008.

_____. Mission Creep: The U.S Military's Counterdrug Role in the Americas. In: BAGLEY, Bruce M.; ROSEN, Jonathan D. Rosen (Eds.) **Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today**. University Press of Florida, 2015. P. 87-108.

JOBIM, Nelson; UNGER, Roberto M. EM Interministerial nº 00437/MD/SAE-PR. In: **Ministério da Defesa**. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 17 dez. 2008.

JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES. **Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2012**. Nueva York, 2013. 146p.

_____. **Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2013**. Nueva York, 2014. 128P.

LEDEBUR, Kathryn; YOUNGERS, Coletta A.. Balacing Act: Bolivia's Drug Control Advances and Challenges. **WOLA/AIN, mis en ligne le**, v. 23, 2008.

_____. From conflict to collaboration: an innovative approach to reducing coca cultivation in Bolivia. **Stability: International Journal of Security and Development**, v. 2, n. 1, 2013, pp. 1-11.

LEICHTMAN, Ellen C. Bolivia, coca, and US foreign policy. **Critical Criminology**, v. 9, n. 1-2, p. 63-84, 2000.

LISBOA, Marcelino T. A Política Externa da Bolívia e a questão da coca (2006-2014). **Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 3, n. 2, p. 267-286, 2016.

LUIZ, Edson. Tucano da FAB abre fogo contra avião do tráfico. **Poder Aéreo**, 30 out. 2009. Disponível em: <<http://www.aereo.jor.br/2009/10/30/tucano-da-fab-abre-fogo-contraviao-do-trafico/>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

LYRA, Mariana. P. O.. Plano Colômbia e Iniciativa Mérida: uma análise à luz da Segurança Humana. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 6, n.2, p. 64-75, jul./dez. 2014.

MACEDO, Sérgio Luís. Entrevista com Delegado-chefe da Polícia Federal em Corumbá. In: GIMENEZ, Heloísa M. **Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)**. 2015. 493 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. P. 430-437

MACHADO, Lia O. Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira. **Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. Ano XXI. Nº1. Jan../jul. 2007, p. 9-31.

_____. A Estratégia Nacional de Defesa, A Geografia do Tráfico de Drogas Ilícitas e a Bacia Amazônica Sul-Americana. Seminário de Defesa e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia/ECEME. Rio de Janeiro, ago. 2010, p. 99-107

MALAMUD-GOTI, Jaime. Soldiers, peasants, politicians and the War on Drugs in Bolivia. **Am. UJ Int'l L. & Pol'y**, v. 6, p. 55, 1990.

MAPA político de Bolívia. CC-BY-SA-3.0-migrated (Creative Commons), 2006. Disponível em: <<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bolivian.jpg?uselang=pt-br>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

MARINHA do Brasil participa da Operação Ágata 3. **A Crítica** [2011]. Disponível em: <<http://www.acritica.net/editorias/geral/marinha-do-brasil-participa-da-operacao-agata-3/52181/>>. Acesso em: 8 out. 2016.

MARREIRO, Flávia. Amorim ‘relança’ cooperação com Bolívia. **Folha de S. Paulo**, 31 out. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft3110201108.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. C.; GIANNINI, R. A. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional** 51 (1): 70-86 [2008].

MAYORGA, Fernando. Bolivia: Seguridad regional, crisis política y conflictos. In: MATHIEU, H. M; ARREDONDO, P. R. (Orgs). **Anuario 2009 de Seguridad em America Latina y el Caribe**. Bogotá, junio de 2009.

_____. Mapeo del Crimen Organizado de Brasil. In: MATHIEU, H. M; ARREDONDO, P. R. (Orgs). **Anuario 2009 de Seguridad em America Latina y el Caribe**. Bogotá, junio de 2009b.

MEDEIROS, O. Conselho de Defesa Sul-americano: demandas e agendas. In: **X Congresso Internacional Brazilian Studies Association (BRASA)**. Brasília (DF), 22 a 24 jul, 2010.

MEDRANO, July R.. La nueva ley antidroga prevé penas diferenciadas. **La Prensa**, 13 de jul. 2016. Disponível em: <http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/bolivia/20160713/la-nueva-ley-antidroga-preve-penas-diferenciadas_79232_138262.html>. Acesso em: 21 de jul. 2016.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 17 dez. 2008. Disponível em:

<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2016

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 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 de jul. 1999. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1999/b_39>. Acesso em: 5 abr. 2016.

_____. Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que produzem Dependência. Brasília, 17 de ago. 1977. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1977/b_60>. Acesso em: 5 abr. 2016.

_____. Protocolo Adicional ao Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que produzem Dependência. La Paz, 2 de ago. 1988. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1988/b_59>. Acesso em: 5 abr. 2016.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política de defesa brasileira e a segurança regional. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 431, 2000. Disponível em: <<http://search.proquest.com/openview/d649e7bed1897a4995d1efea8afc7f34/1?pq->

origsite=gscholar&cbl=1936339>. Acesso em: 7 jan. 2017.

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

MOLINA, George G. Bolivia y Los Estados Unidos: Detrás del Impasse. In: LOWENTHAL, A.; WHITEHEAD, L.; THEODORE, P. (Orgs.) **Obama y las Américas: ¿Esperanza o Decepción?** Ed. Planeta. Bogotá, Colombia, oct. 2010. P.143-161.

NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas Contra o Crime Organizado. Palermo, 2000.

NASSER, Reginaldo M. Os Estados Unidos e o Crime Transnacional na América do Sul: aspectos históricos e contemporâneos. In: NASSER, Reginaldo M.; MORAES, Rodrigo F. (Org.) **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: Ipea, 2014. P. 145-167.

NYE, Joseph S. The changing nature of world power. **Political Science Quarterly**, v. 105, n. 2, 1990, p. 177-192.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL CRIME. Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca Año 2003. La Paz, mayo 2004. 60p.

_____. Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2009. La Paz, jun. 2010. 64p.

_____. Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2013. La Paz, jun. 2014. 73p.

_____. Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. La Paz, ago. 2015. 75p.

OPERAÇÃO BOLBRA I. **Poder Aéreo**, 25 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.aereo.jor.br/2010/08/25/operacao-bolbra-i/>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

OPERAÇÃO Curare III. **Forças Terrestres**, 29 set. 2011. Disponível em: <<http://www.forte.jor.br/2011/09/29/operacao-curare-iii-17%C2%AA-brigada-de-infantaria-de-selva-avex-e-orgaos-governamentais-contradelitos-transfronteiricos/>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

OPERAÇÃO militar reduz oferta de drogas na faixa de fronteiras. **Portal Brasil**, 8 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2011/12/operacao-militar-reduz-oferta-de-drogas-na-faixa-de-fronteiras>>. Acesso em: 8 out. 2016.

PAGLIARI, Graciela De Conti. Segurança e defesa na América do Sul: a cooperação regional e o papel do Brasil. **Diálogo**, n. 16, p. 13-29, 2010.

PASQUALI, Valentina. The Richest Countries in the World. Global Finance. 2015. Disponível em: <<https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/richest-countries-in-the-world?page=1>>. Acesso em: 10 maio 2016.

PECEQUILO, Cristina S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Rev. Bras. Polít. Int.** 51 (2), 2008. P. 136-153.

PEIXOTO, Alexandre Bastos. Entrevista com Coordenador da CDIF. In: GIMENEZ, Heloísa M. **Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)**. 2015. 493 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. P. 356-370.

PEREIRA, A. W. Reforma policial y derechos humanos en Brasil: la dimensión internacional. **Araucaria: Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades**, vol. 10, n. 20, 2008, p. 155-174.

PEREIRA, Paulo. Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 1, p. 84-107, 2015. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/1721931662?pq-origsite=gscholar>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. **Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990**. 2011. 245f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas (s.n.), 2011.

PLANO de Segurança dos Jogos conta com cooperação internacional. **Portal Brasil**, 01 jul 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2016/06/plano-de-seguranca-dos-jogos-conta-com-cooperacao-internacional>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

PF vai assumir combate ao tráfico na Bolívia. **Notícias Terra**, 28 dez. 2008. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI3415853-EI5030,00-PF+vai+assumir+combate+ao+tráfico+na+Bolivia.html#article>>. Acesso em: 15 abr. 2016

POLÍCIAS do Brasil e da Bolívia assinam acordo de cooperação no combate ao crime organizado. **Agência Brasil**, 18 fev. 2009. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2009-02-18/policias-do-brasil-e-da-bolivia-assinam-acordo-de-cooperacao-no-combate-ao-crime-organizado>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

PORTALES. Brasil e Bolívia juntos contra o narcotráfico e o crime organizado. **Diálogo. Revista Militar Digital**, 19 mar. 2012. Disponível em: <<https://dialogo-americas.com/pt/articles/brasil-e-bolivia-juntos-contranarcotráfico-e-crime-organizado>>. Acesso em: 8 out. 2016.

QUIROGA, Carlos. Bolívia, Brasil e EUA estabelecem parceria contra drogas. **Reuters Brasil**, 20 jan. 2012. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE80K00220120121>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

RAMOS, Roberto Severo. Entrevista com Chefe de Gabinete do EMCFA. In: GIMENEZ, Heloísa M. **Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: uma análise**

sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014). 2015. 493 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. P. 380-385.

REDE-LAB capacita integrantes e expande sua metodologia para Peru e Bolívia. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, Brasília, 22 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/rede-lab-capacita-integrantes-e-expande-sua-metodologia-para-peru-e-bolivia>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 9-41, 2012b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a01.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. Narcotráfico: uma guerra na guerra. 2.ed. São Paulo: **Desatino**, 2012a, 144p. (Elementos).

_____. Política e drogas nas Américas. São Paulo: EDUC: FAPESP, 2004, 334p.; 23cm. (Hipótese).

ROSSITER, Sheena. Brasil e Bolívia assinam acordo de combate ao narcotráfico. *Diálogo. Revista Militar Digital*, 10 jun. 2011. Disponível em: <<https://dialogo-americas.com/pt/articles/brasil-e-bolivia-assinam-acordo-de-combate-ao-narcotrafico>>. Acesso em: 8 out. 2016.

SAIN, Marcelo Fabián. La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo. **Nueva Sociedad**. Bogotá, 30 e 31 mar.2009.

SALA, José B.. Os Conceitos de Território e de Fronteira. In: ZIMEMAN A. (Org.) **Fronteiras e Segurança na América do Sul**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013, p.13-16.

SANTANA, Oslain Campos. Entrevista com Diretor da Divisão de Investigação e Combate ao Crime Organizado Transnacional da Polícia Federal. In: GIMENEZ, Heloísa M. **Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)**. 2015. 493 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. P. 406-424.

SENAD. Legislação e políticas públicas sobre drogas no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, **Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas**, 2011. 106 p.

SHEPTYCKI, J. W. E.. Law Enforcement, Justice and Democracy in the Transnational Arena: Reflections on the War on Drugs. **International Journal of the Sociology of Law**, 24, 1996. P. 61–75.

_____. Policing, postmodernism and transnationalization. **British Journal of Criminology**, 38.3, 1998.

SCHULTZE-KRAFT, Markus. Actualización y ampliación de los mapeos sobre el crimen organizado en Colombia y la región andina, 2008-2009. In: MATHIEU, H; GUARNIZO. C. N (Eds.). **Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**. Bogotá,

oct. 2010.

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

SOUSA, Rosinaldo Silva. Organização Política e Cultivos Ilícitos de Coca na Bolívia. Uma Abordagem Etnográfica. **RBCS**. Vol. 25. Nº 73. Junho/2010. P.27-40.

SOUZA, Luís A. F. de; BATTIBUGLI, Thaís. Os desafios da reforma da polícia no Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, p. 49-60, 2014.

TALAVERA, Jerjes Justiniano. Entrevista com o Embaixador e Primeiro Secretário Bolivianos em Brasília. In: GIMENEZ, Heloísa M. **Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais**: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014). 2015. 493 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. P. 456-467.

THE WHITE HOUSE. **Richard Nixon**: Remarks about an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control, 1971. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3047&st=drug&st1=enemy>>. Acesso em: 12 jul. 2015

TOKATLIAN, J.G. National Security and Drugs: Their impact on Colombian-US relations. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 30, n. 1. 1988, p. 133-160.

UILDRIKS, Niels. Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America: An Introduction. In. UILDRIKS, N. (Ed.) **Policing Insecurity**. Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America. Lexington Books, 2009, p. 1-20.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. **Plan de acción del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas**. Los Cardales: UNASUR. Mayo 2010.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Bolívia, Brasil e UNODC fortalecem cooperação para combater o tráfico de drogas e o crime organizado. **UNODC**, 6 abr. 2011. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2011/04/06-bolivia-brasil-e-unodc-fortalecem-cooperacao-para-combater-o-traffic-de-drogas-e-o-crime-organizado.html>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. World Drug Report 2010. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, jun. 2010. 313p.

_____. World Drug Report 2012. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, jun. 2012. 102p.

_____. World Drug Report 2013. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, may 2013. 151p.

_____. World Drug Report 2014. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, jun. 2014. 128p.

_____. World Drug Report 2015. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, may 2015. 162p.

VELASCO, C. A. El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR. Logros y desafíos 2012-2013. **Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas**, marzo, 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, nº2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

VILLA, Rafael. A securitização, o overlapping das guerras às drogas e ao terror, na agenda de segurança dos Estados Unidos: caso Colômbia. In: NASSER R. M (Org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo, Unesp, 2009, p.191-201.

_____. O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Securitiza Outras “Guerras” na América do Sul. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 36, nº 2, julho/dezembro 2014, p.349-383.

_____; OSTOS, M. P. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, p. 86-110, 2005. Disponível: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a05v48n2.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____.; VIANA, Manuela. T.. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.53, p. 91-114, 2010.

VILLELA, Priscila. **As dimensões internacionais das políticas brasileiras de combate ao tráfico de drogas na década de 1990**. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 2015.

VITORINO, Paula. Operação BRABO fiscaliza fronteira de MS com a Bolívia para coibir crimes. **Campo Grande News**, 29 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/operacao-brabo-fiscaliza-fronteira-de-ms-com-a-bolivia-para-coibir-crimes>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

WERLING, Esther. Rio’s Pacification: Paradigm Shift or Paradigm Maintenance? **Hasow Discussion Paper** 11. Aug. 2014, p.1-38.

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

XAVIER, Elaine M. **A UNASUL e a OEA na resolução de conflitos sul-americanos**. 2011. 63 f. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

APÊNDICE A – Lista de Correspondências entre o MRE a Embaixada brasileira em La Paz (2008-2012)

Data	Título	Assunto
13/01/2009	VI Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos. Brasil-Bolívia. Agenda.	Reunião de coordenação e elaboração de agenda para VI COMISTA
06/02/2009	Drogas. Estratégia de Cooperação Policial. Campo Grande, 17-19 de fev. Convite à Chancelaria Boliviana.	O DPF solicita o convite à representantes da Força Área boliviana para participarem como observadores da reunião sobre cooperação policial.
30/03/2009	Brasil-Bolívia. Visita oficial do Chanceler David Choquehuanca a Brasília (12/03/2009). Relato	Temas discutidos durante à visita do chanceler boliviano em Brasília: combate ao narcotráfico; relacionamento com os EUA; e aspectos comerciais.
18/10/2010	Narcotráfico. Seminário sobre Cooperação Bilateral em Matéria Criminal Brasil-Bolívia (Brasília – 27 a 29/10)	Adido da PF afirma participação de autoridades bolivianas no “3º Seminário Internacional sobre Repressão ao Crime Organizado”.
10/11/2010	Narcotráfico. Seminário sobre Cooperação Bilateral em Matéria Criminal Brasil-Bolívia (Brasília – 27 a 29/10). Nota à imprensa.	Nota da embaixada brasileira e da UNODC na Bolívia sobre os resultados do seminário.
18/01/2011	Drogas. Comissão Mista Brasil-Bolívia. Agenda. Resultados da reunião de coordenação da delegação brasileira.	Contraposta brasileira da agenda técnica a ser discutida na VII COMISTA.
25/03/2011	Drogas. Visita do MJ. VII Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos. 28 e 29 de março de 2011. Delegação brasileira.	Composição da delegação brasileira que acompanhara o Ministro da Justiça durante a VII COMISTA, que se realizará em La Paz.

Fonte: Desenvolvido pela autora com informações do arquivo histórico do Itamaraty – Brasília-DF.