

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Leonardo Luciano Barreto

Opioides e violência no México: evolução e dimensões transnacionais
contemporâneas

Mestrado em Relações Internacionais

São Paulo

2021

Leonardo Luciano Barreto

Opioides e violência no México: evolução e dimensões transnacionais
contemporâneas

Mestrado em Relações Internacionais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas 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 parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, na área de concentração Paz, Defesa e Segurança Internacional, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira

São Paulo

2021

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Barreto, Leonardo Luciano.

B273 Opioides e violência no México : evolução e dimensões transnacionais contemporâneas / Leonardo Luciano Barreto. – São Paulo, 2021.

162 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, São Paulo, 2021.

1. Narcóticos e crime – México. 2. Tráfico de drogas – México. 3. Crime organizado – México. 4. Opioides – Comercialização.

CDD 363.450972

Leonardo Luciano Barreto

Opioides e violência no México: evolução e dimensões transnacionais
contemporâneas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas 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 parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, na área de concentração Paz, Defesa e Segurança Internacional, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira

BANCA EXAMINADORA

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

Profa. Dra. Marina Gisela Vitelli (Universidade Federal de São Paulo)

Prof. Dr. Thiago Moreira de Souza Rodrigues (Universidade Federal Fluminense)

São Paulo, 15 de outubro de 2021.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 – 88887.465032/2019-00

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001 – 88887.465032/2019-00

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 – 88887.634400/2021-00

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001 – 88887.634400/2021-00

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Pereira, o meu mais sincero agradecimento pela confiança, paciência e pelo enorme aprendizado que não se limita ao processo de produção desta dissertação. O acolhimento como aluno ouvinte ainda em 2018, o estágio docência na PUC-SP e todas as conversas inspiradoras são algumas das etapas que me mudaram enquanto pessoa e pesquisador.

Aos meus pais, Flavio e Luci, pelo suporte incondicional, acolhedor e amoroso em todas as decisões e desafios que me trouxeram até aqui. Nenhum obstáculo é impossível com vocês ao meu lado. Tenho muito orgulho em tê-los como pais e sempre lutarei para retribuir tudo que vocês fazem por mim.

Ao meu irmão e melhor amigo, Lucas, que sempre foi minha maior referência e fonte de inspiração. Foi com você que comecei a desenvolver, ainda criança, meu interesse por história, política e principalmente meu senso crítico. Também foi você a primeira pessoa que me incentivou a deixar um ótimo emprego para correr atrás deste sonho. Por fim, agradeço pelas inspiradas reflexões sobre a pesquisa e pelas explicações de temas e conceitos advindos da área da saúde que também foram fundamentais para esta dissertação.

À minha companheira, Isabelli, que acompanhou o mestrado de perto desde o início e foi um grande alicerce em todos os momentos. Agradeço pelo apoio, inclusive no processo de formatação desta pesquisa e acima de tudo pelo amor e admiração que são sentimentos recíprocos. Que sorte a minha poder caminhar com uma pessoa tão inspiradora quanto você!

Alguns familiares também desempenham um papel decisivo que vai além dos laços sanguíneos. Agradeço ao Nicolas, meu primo e irmão de consideração, por toda amizade e apoio. Aos meus avós pelo amor incondicional e por sempre demonstrarem um genuíno sentimento de orgulho em relação às minhas escolhas.

Aos professores e funcionários do PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) que diariamente proporcionam todas as condições necessárias

para uma formação de alto nível. Um agradecimento muito especial à Graziela que demonstra diariamente dedicação ímpar em seu trabalho e contribuiu muito para esta dissertação.

À Prof. Dra. Mariana Bernussi e ao Prof. Dr. David Magalhães que foram meus melhores professores da graduação e ofereceram contribuições de valor inestimável ao longo do caminho. Um agradecimento especial também à Prof. Dra. Priscila Villela que me apoiou diretamente desde a elaboração do projeto de pesquisa até os momentos finais da dissertação. Vocês sempre serão três das minhas maiores referências acadêmicas!

Aos professores da banca examinadora, Prof. Dr. Thiago Rodrigues e Prof. Dra. Marina Vitelli pela leitura atenta e dedicada desde o exame de qualificação. A contribuição de vocês foi essencial para estruturar os caminhos desta pesquisa.

Aos amigos que caminham comigo há muito tempo. Daniel e Caio por mais de uma década de amizade repleta de alegria em tantos bons momentos e apoio nas dificuldades de percurso. Aleff e Felipe pela parceria construída desde o primeiro ano da graduação e pelo incentivo na mudança de direção que me trouxe até o mestrado. Rafael por todas as conversas durante a madrugada que trouxeram leveza ao hábito noturno de escrita. Emiliana pela rara amizade baseada no apoio e admiração e por nunca ter deixado de enviar aquele áudio inspirador. Letícia por estar presente há mais de dez anos e nunca ter me deixado esquecer que eu era capaz de superar cada desafio. Isabella, Marcos, Maria Betania, Renata e Fabiana pelo apoio e amizade.

Por fim, aos colegas do PPGRJ San Tiago Dantas e também aos membros do Núcleo de Estudos Transnacionais da Segurança (PUC-SP) pela agradável convivência e por todas as reflexões e debates muito qualificados que serviram como combustível para melhorar minha pesquisa. Um agradecimento muito especial ao Leonardo Taquece, à Jessica e à Isabela que, além das contribuições diretas, tornaram o mestrado uma experiência ainda mais maravilhosa e são pessoas que levarei para a vida. Leonardo Jordão, Victória Perino, Ana Elisa, Gabriela e Maria Gabriela minha gratidão a vocês pela amizade e incentivo ao longo do mestrado.

He who makes a beast of himself gets rid of the pain of being a man.
(Dr. Samuel Johnson).

RESUMO

O México se consolidou como principal fornecedor de drogas opioides ilícitas para os EUA ao longo das duas primeiras décadas do século XXI. Rastreamento processos e mecanismos que se conectam em uma cadeia de causalidade através do método de *process tracing*, a presente pesquisa tem por objetivo analisar a evolução do mercado de opioides no México sob perspectiva transnacional, abrangendo uma complexa rede de atores localizados em mercados lícitos e ilícitos que se articulam para garantir a demanda de um amplo mercado consumidor nos EUA e alteram as dinâmicas de criminalidade e violência mexicana. Observou-se que esse mercado responde a uma demanda externa formada em consequência da expansão do uso de medicamentos lícitos da mesma classe a partir do final da década de 1990 nos EUA. Captando essa demanda com singular precisão, grupos criminosos de origem mexicana atuaram para estruturar uma rede complexa permeada por processos contínuos de violência e de transnacionalização de seus fluxos e dinâmicas, envolvendo um conjunto de atores que transitam simultaneamente entre dimensões lícitas e ilícitas, dentre os quais destacam-se corporações químicas e farmacêuticas, agências de saúde, forças policiais e militares e lideranças políticas. Nesse sentido, buscou-se compreender a estrutura desse mercado sob dois momentos decisivos: a expansão e consolidação da heroína como principal opioide comercializado até 2013 e o movimento de transição para o mercado de fentanil desde então. Conclui-se que essa transição, mais do que a absorção de uma demanda externa, resulta de um cálculo estratégico de grupos criminosos mexicanos que objetivam potencializar a rentabilidade e diminuir riscos operacionais através da comercialização de uma droga sintética que é potente e lucrativa mesmo em pequenas quantidades, além de não depender do cultivo de papoula que é alvo frequente de operações de erradicação. Em relação ao cenário de intensificação da violência que se construiu ao longo das últimas duas décadas, identificou-se que a competição aberta entre grupos criminosos pelo controle desses mercados, bem como a militarização da chamada “guerra às drogas” são fatores decisivos para explicá-la, ainda que a relação entre Estado e grupos criminosos tenha se alternado entre períodos de convergência e antagonismo.

Palavras-chave: Opioides. México. Mercados ilícitos. Crime organizado transnacional. Violência. Mercados lícitos.

ABSTRACT

Mexico has established itself as the main supplier of illicit opioid drugs to the US over the first two decades of the 21st century. By tracking connected processes and mechanisms in a chain of causality through the method of process tracing, this research aims to analyze the evolution of the opioid market in Mexico from a transnational perspective, comprising a complex network of articulated actors placed in licit and illicit markets in order to meet the demand of a broad consumer market in the United States of America, which has changed the dynamics of Mexican crime and violence. It was noted that this market responds to an external demand formed as a result of the overuse of prescription opioids since the late 1990s in the US. Capturing this demand with singular precision, Mexican criminal groups acted to structure a complex network permeated by continuous processes of violence and transnational flows and dynamics, involving a set of actors that move simultaneously between legal and illegal dimensions such as chemical and pharmaceutical corporations, health agencies, police and military forces and political leadership. Therefore, this research has sought to understand the structure of this market under two decisive moments: the expansion and consolidation of heroin as the most widely trafficked opioid until 2013 and the transition to the fentanyl market since then. It is concluded that this transition, more than the absorption of an external demand, is the result of a strategic calculation of Mexican criminal groups which aims to increase profitability and reduce operational risks through the trade of a powerful and profitable synthetic drug even in small quantities, besides not depending on poppy cultivation, a frequent target of crop eradication operations. Regarding the scenario of intensified violence that has built up over the last two decades, it was identified that the open competition for these markets among criminal groups, as well as the militarization of the so-called “war on drugs” are decisive factors to explain it, even though the relationship between the state and criminal groups has alternated between periods of convergence and antagonism.

Keywords: Opioids. Mexico. Illicit markets. Transnational organized crime. Violence. Licit markets.

RESUMEN

México se ha consolidado como el principal proveedor de opioides ilícitos de Estados Unidos de América durante las dos primeras décadas del siglo XXI. Al rastrear procesos y mecanismos que se conectan en una cadena de causalidad a través del método de *process tracing*, esta investigación tiene como objetivo analizar la evolución del mercado de opioides en México desde una perspectiva transnacional, cubriendo una compleja red de actores ubicados en mercados lícitos e ilícitos que se articulan para satisfacer la demanda de un gran mercado de consumidores en los EE.UU y cambian la dinámica del crimen y de la violencia en México. Se observó que este mercado responde a una demanda externa formada como resultado de la expansión del uso de medicamentos opioides lícitos desde finales de la década de 1990 en Estados Unidos. Capturando esta demanda con singular precisión, grupos criminales mexicanos actuaron para estructurar una red compleja y permeada por continuos procesos de violencia y por sus flujos y dinámicas transnacionales, involucrando a un conjunto de actores que se mueven simultáneamente entre dimensiones legales e ilegales, entre las cuáles se destacan las corporaciones farmacéuticas, agencias de salud, fuerzas policiales, militares y líderes políticos. Luego, buscamos entender la estructura de este mercado bajo dos momentos decisivos: la expansión y consolidación de la heroína como principal opioide comercializado hasta 2013 y la transición al mercado del fentanilo desde entonces. Se concluye que esta transición, más que la absorción de una demanda externa, es un cálculo estratégico de los grupos criminales mexicanos que apuntan a incrementar la rentabilidad y reducir los riesgos operacionales a través de la comercialización de una droga sintética que es potente y lucrativa incluso en pequeñas cantidades, además de no depender del cultivo de amapola, objeto frecuente de las operaciones de erradicación. En cuanto al escenario de intensificación de la violencia que se ha acumulado en las últimas dos décadas, se identificó que la competencia abierta entre grupos criminales por el control de estos mercados, así como la militarización de la llamada “guerra al narco” son factores determinantes para explicarlo, aunque la relación entre el Estado y los grupos criminales se haya alternado entre períodos de convergencia y de antagonismo.

Palabras clave: Opioides. México. Mercados ilícitos. Crimen organizado transnacional. Violencia. Mercados lícitos.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 –	Opioides mais utilizados no mundo em 2018.....	16
Gráfico 1 –	Prescrições de medicamentos opioides nos EUA: 2006-2018 (em milhões).....	61
Gráfico 2 –	Homicídios no México: 2000-2018.....	75
Gráfico 3 –	Homicídios relacionados com drogas no México: 2001-2011.....	76
Mapa 2 –	Taxa de homicídios por estado no México a cada 100.000 habitantes em 2018.....	79
Gráfico 4 –	Corpos não identificados no México: 2006-2019.....	80
Mapa 3 –	As regiões do estado de Guerrero.....	86
Gráfico 5 –	IDH no México por estado em 2012.....	87
Gráfico 6 –	Percentual de erradicação por tipo de cultivo ilícito no México: 2000-2016.....	90
Gráfico 7 –	Homicídios intencionais no México por estado: 2017-2018.....	92
Gráfico 8 –	Cidades mais violentas no mundo em 2020 (homicídios/100.000 habitantes).....	93
Gráfico 9 –	Overdoses fatais por tipo de droga nos EUA: 1999-2019.....	101
Gráfico 10 –	Notificações de Fentanil do National Forensic Laboratory Information System-Drug: 2014-2019.....	103
Gráfico 11 –	Óbitos ocasionados por overdose de heroína com e sem a presença de fentanil: 2013-2018.....	104
Mapa 4 –	A região do Triângulo Dourado no México.....	111
Quadro 1 –	Palavras-chave utilizadas por fornecedores de drogas sintéticas para obtenção de registros corporativos na China.....	115
Mapa 5 –	Os principais portos no México.....	117
Figura 1 –	Fentanil sintetizado em comprimido similar ao de Oxicodona.....	122
Mapa 6 –	Apreensões de Fentanil no México: 2015-2018.....	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMLO	Andrés Manuel López Obrador
CBP	Customs and Border Protection
CJNG	Cartel de Jalisco Nova Geração
COT	Crime Organizado Transnacional
DEA	Drug Enforcement Administration
EUA	Estados Unidos da América
FBI	Federal Bureau of Investigation
FMI	Fundo Monetário Internacional
FDA	Food and Drug Administration
HRW	Human Rights Watch
HVT	High-Value Targeting
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEGI	Instituto Nacional de Estadística e Geografía
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
NCHS	National Center for Health Statistics
NIDA	National Institute on Drug Abuse
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RSF	Reporteros Sin Fronteras
SBED	Sociedade Brasileira para o Estudo da Dor
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	Método.....	20
2	MERCADOS ILÍCITOS DE DROGAS E CRIMINALIDADE ORGANIZADA: ABORDAGENS MULTIDISCIPLINARES SOB UMA LENTE TRANSNACIONAL.....	25
2.1	Mercados lícitos e ilícitos de opioides: recuperando a literatura sobre o mercado mexicano e suas conexões com os EUA.....	34
3	A EVOLUÇÃO DO MERCADO DE OPIOIDES NO MÉXICO SOB PROTAGONISMO DA HEROÍNA NO SÉCULO XXI.....	53
3.1	A inserção mexicana na construção do proibicionismo do ópio em perspectiva internacional.....	53
3.2	As dimensões lícitas e ilícitas da expansão do uso de opioides nos EUA.....	60
3.3	Dinâmicas de competição e violência no mercado mexicano de heroína.....	66
3.4	Longe da fronteira, protagonista no mercado: o estado de Guerrero nas dinâmicas do ópio no México.....	85
4	A ASCENSÃO DO MERCADO ILÍCITO DE FENTANIL NO MÉXICO A PARTIR DE 2013 E SUA DIMENSÃO TRANSNACIONAL.....	97
4.1	A expansão do uso de fentanil ilícito nos EUA.....	100
4.2	Novas dinâmicas e estruturas no mercado ilícito de fentanil no México: um olhar transnacional.....	105
4.3	Fluxos e rotas do fentanil: transnacionalidade operacional sob influência mexicana e chinesa.....	116
4.4	Novos debates sobre a regulação do ópio para fins medicinais no México.....	125
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	137
	REFERÊNCIAS.....	147

1 INTRODUÇÃO

Os mercados globais de drogas lícitas e ilícitas têm passado por importantes transformações ao longo das duas primeiras décadas do século XXI. A expansão do uso de drogas inicialmente difundidas ainda em séculos passados como a heroína, a maconha e a cocaína, as iniciativas de regulação e legalização, o surgimento regular de novas substâncias psicoativas de origem sintética, a maior complexidade de atores lícitos e ilícitos que operam nesses mercados, bem como o aprofundamento de mecanismos de violência e *law enforcement* por parte do Estado expressam algumas das principais transformações. A estruturação de alguns desses mercados, no entanto, é caracterizada por singularidades decisivas que são fundamentais para a compreensão de suas dinâmicas. Este é o caso do mercado de drogas opioides¹ no México.

Apesar da produção comercial de ópio no México datar do início do século XX, foi a partir da década de 1970 que grupos criminosos mexicanos começaram a se posicionar como os maiores fornecedores de heroína para os mercados ilícitos dos Estados Unidos da América (EUA). Estima-se que em 1975 o México já era responsável por quase 80% do mercado de heroína em seu vizinho ao norte (REUTER; RONFELDT, 1992, p. 4). De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), estima-se que 57,8 milhões de pessoas fizeram uso de algum tipo de opioide no mundo no ano de 2018, representando um total de 1,2% da população global com a idade entre 15 e 64 anos, com destaque para a América do Norte que registrou o uso de opioides em 3,6% acima da média global (UNODC, 2020a, p. 15).

Alvo de crescente interesse acadêmico em áreas distintas, os mercados ilícitos

¹ Opióide é um termo amplo e genérico utilizado para utilizado para descrever qualquer tipo de substância, natural, sintética ou semissintética que se liga aos receptores opioides no cérebro que controlam comportamentos dolorosos, prazerosos e viciantes. Opiáceo refere-se exclusivamente às substâncias naturais que derivam do ópio extraído da planta da papoula, como a morfina, ou semissintéticas, quando são produzidas a partir da papoula e modificadas em laboratório, como a heroína e a oxicodona. Opióides sintéticos, como o fentanil, são inteiramente produzidos em laboratórios e não requerem substâncias derivadas da papoula (OFFERMANN; ROSENTHAL, 2008, p. 903; CDC, 2021d). A maior parte da bibliografia que trata de mercados ilícitos de drogas, crime organizado e até mesmo os relatórios de agências governamentais convencionam utilizar o termo “opioide” em sua forma mais ampla.

de drogas e o chamado “crime organizado” ocuparam um espaço importante no debate público em diversos países, principalmente nas últimas duas décadas. O protagonismo mexicano na formação e expansão desses mercados recebeu grande atenção da indústria cinematográfica, do jornalismo local e internacional, bem como da literatura de massa, que passaram a dedicar atenção à produção de conteúdos voltados ao crime organizado e ao tráfico de drogas no país. À parte do importante trabalho realizado pelo jornalismo investigativo ao desvendar dinâmicas de criminalidade até então desconhecidas, reportagens espetacularizadas se tornaram cada vez mais frequentes, assim como a produção de filmes, séries e livros que tiveram e continuam tendo importante apelo de consumo em nível mundial. Produções recentes como *Breaking Bad* (2008), *El Chapo* (2017), *Ozark* (2017), *Sicario*: (2015), *Narcos: Mexico* (2018), além de uma grande quantidade de livros que transitam entre ficção e realidade e que buscam retratar a atuação dos chamados “cartéis de drogas”, principalmente de seus líderes, são apenas alguns exemplos que ajudam a compreender como o interesse pelo tema se expandiu de forma ampla.

Depois de relegar a produção de ópio durante boa parte do século XX, o México é atualmente o terceiro maior produtor global de ópio, responsável por 6% da produção total, ficando atrás apenas do Afeganistão e Mianmar responsáveis por 84% e 7% do total respectivamente. Apesar de dominar as dinâmicas do ópio, o Afeganistão não é o principal fornecedor dos mercados da América do Norte, destinando boa parte de sua produção para mercados na Europa, sul da Ásia e África e Oriente Médio. (UNODC, 2020b, p. 9).

O México, que tem a produção de ópio vinculada à fabricação de drogas ilícitas derivadas, viu sua área de cultivo de papoula, planta da qual o ópio é extraído, mais que dobrar entre os anos de 2008 e 2017. O país registrava um total de 15.000 hectares destinados ao cultivo ilícito de papoula em 2008, enquanto em 2017 o número registrado era de 30.600 hectares. Em 2018 houve ligeira redução na disponibilidade de hectares com um total de 28.000. Nesse período, apenas dois países superaram a produção mexicana: novamente o Afeganistão, com uma média aproximada de 190.000 hectares por ano e Mianmar com uma média anual aproximada de 38.400 (UNODC, 2020c, p. 40).

Estima-se que mais de 90% dos cultivos de papoula no México estão concentrados em apenas quatro estados: Na região sudoeste do país, Guerrero lidera o ranking com aproximadamente 47% do total de papoula cultivada, seguido por

Durango, Chihuahua e Sinaloa, estados do chamado Triângulo Dourado, que possuem respectivamente 19%, 18% e 9% do total cultivado em valores aproximados (NESTARES, 2016, p. 6). Ainda que conte com a maior produção de ópio no país, a região do estado de Guerrero não é a mais produtiva, produzindo cerca de 13,3 kg/ha, enquanto o Triângulo Dourado detém uma produtividade de 18,5 kg/ha (UNODC; MÉXICO, 2020, p. III).

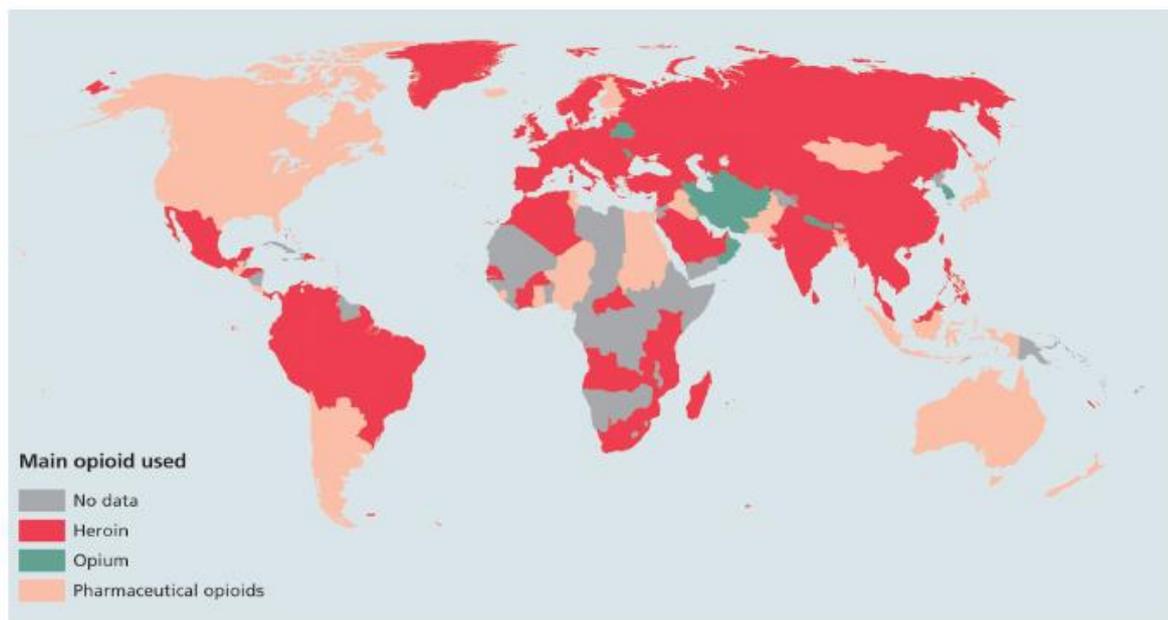
Ao mesmo tempo em que aparece entre os maiores produtores mundiais, o México não está entre os países que mais reportam apreensões de ópio. O país reportou apreensões de 300kg de ópio em 2018, enquanto países como Irã, Afeganistão e Mianmar apreenderam no mesmo ano 644, 27 e 3 toneladas respectivamente. Adicionalmente, o México sequer figura entre as maiores apreensões de heroína, que foram registradas no Irã, Turquia, EUA, China e Paquistão (UNODC, 2020b, p. 12). Na avaliação mais recente do governo dos EUA através da Drug Enforcement Administration (DEA), principal agência de repressão às drogas no país, há uma sinalização de estabilização da demanda por heroína em nível local. A agência destaca, no entanto, que a maioria da heroína disponível no país permanece sendo produzida no México e traficada através da fronteira sudoeste no país (DEA, 2021, p. 7)

Dentre os fatores que possibilitaram a construção e expansão do México como um grande produtor de ópio e de suas drogas derivadas, destaca-se a atuação ativa dos EUA nesse processo. Isto porque, a partir do final da década de 1990, o país passou a enfrentar uma rápida expansão no uso de opioides lícitos e ilícitos em seu território, popularmente chamada de “crise dos opioides” ou “epidemia de opioides”. Entre os anos de 1999 e 2019, aproximadamente 500.000 dos mais de 841.000 óbitos decorrentes de overdose de drogas foram causados pelo uso de opioides lícitos e ilícitos, representando aproximadamente 60% dos óbitos totais por overdose registrados nesse período (CDC, 2021a; CDC, 2021b).

Usualmente apontadas e combatidas como grandes ameaças pelo governo e agências federais dos EUA, a expansão do uso de drogas opioides ilícitas é apenas uma das faces de um problema que tem raízes mais profundas, uma vez que está diretamente vinculada à uma dimensão considerada lícita. Essa dimensão está localizada, mais precisamente, na expansão do uso de potentes medicamentos opioides lícitos com elevada capacidade de gerar dependência, indicados inicialmente para tratamentos de dores severas, como as de pacientes terminais de câncer ou em

procedimentos cirúrgicos, mas que passaram a ser amplamente prescritos e consumidos de forma indevida para tratamento de dores leves e moderadas e em tratamentos de dores crônicas. Em 2006 o país registrou mais de 215 milhões de prescrições, uma taxa de 72,4 para cada 100 americanos, atingindo o ápice no ano de 2012 com um total de 255 milhões de prescrições, uma taxa de 81,2 também a cada 100 americanos (CDC, 2020).

Mapa 1 – Opioides mais utilizados no mundo em 2018



Fonte: UNODC (2020a, p. 16).

O cenário de aumento de prescrições de medicamentos opioides nos EUA é marcado pela atuação da Purdue Pharma, corporação farmacêutica responsável pela produção do OxyContin, um analgésico apontado como motor da expansão do uso de opioides no país e reconhecido até mesmo pelo Centro de Controle e Prevenção de Doenças (CDC), principal agência nacional de saúde, como um dos três principais medicamentos envolvidos em mortes por overdose de opioides (CDC, 2017).

O mapa disponibilizado pela UNODC (Mapa 1) simplifica a visualização da prevalência do uso de cada tipo de opioide em nível global e corrobora o cenário relatado nos EUA. Juntamente com o Canadá, o país americano é um dos poucos que registra um maior índice no uso de medicamentos opioides do que de drogas derivadas consideradas ilícitas como a heroína, enquanto o México apresentou prevalência no uso de heroína. Isso não significa dizer que há uma relação

necessariamente excludente entre as drogas que são mais utilizadas por cada país, uma vez que os EUA, por exemplo, registram nas últimas duas décadas uso elevado e concomitante de opioides lícitos e ilícitos. Ao mesmo tempo em que o consumo de heroína no México é apontado como predominante em relação ao uso de medicamentos prescritos, o país não é considerado até o momento como um grande mercado consumidor da droga.

As conexões entre as dimensões lícitas e ilícitas desses mercados de opioides podem não parecer óbvias em um primeiro momento, entretanto, uma pesquisa conduzida por Muhuri, Gfroerer e Davies (2013) identificou que 79,5% dos usuários de heroína nos EUA registram um histórico de uso indevido de medicamentos opioides lícitos. (MUHURI; GFROERER; DAVIES, 2013). São essas dinâmicas presentes entre mercados lícitos e ilícitos de opioides nos EUA que foram decisivas para inserir o mercado ilícito de opioides no México em um processo de evolução constante ao longo do século XXI. Essa evolução deu-se sob protagonismo de duas drogas da classe dos opioides em momentos distintos: a heroína, uma droga semissintética que depende do ópio e do cultivo da papoula e o fentanil, um opioide sintético produzido integralmente em laboratório.

A consolidação do México como principal fornecedor de heroína para o mercado estadunidense remonta à década de 1970, no entanto, foi a partir de 2010 que esse mercado ganhou proporções inéditas sob uma demanda crescente contextualizada na chamada “crise dos opioides” nos EUA. O mercado de fentanil que também tem o México como um de seus principais operadores, expressa mais um desses movimentos de evolução e não possui um lastro histórico nos mesmos moldes da heroína, sendo o ano de 2013 considerado o marco temporal do início do amplo consumo da droga nos EUA (CDC, 2021a).

Grupos criminosos mexicanos tornaram-se protagonistas nas dinâmicas desse mercado ao demonstrarem uma capacidade ímpar de compreender a formação e o aumento da demanda por drogas opioides e são parte, desde então, de uma rede cada vez mais complexa, multipolar e economicamente diversa, que mobiliza uma multiplicidade de atores responsáveis por garantir o abastecimento de mercados locais e internacionais. A descentralização operacional desses grupos criminosos e a profissionalização de suas atividades são mais algumas das características que serão observadas ao longo da pesquisa (MEDEL; THOUMI, 2014, p. 204; FELBAB-BROWN, 2019). Nesse sentido, a compreensão das transformações observadas no mercado

de opioides no México não pode ser dissociada do processo de intensificação da violência no país. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística e Geografia do México (INEGI) somou aproximadamente 350.000 homicídios no país entre 2000 e 2018, em um movimento crescente e intenso principalmente a partir de 2008 (INEGI, [2020]).

Com o objetivo de analisar a evolução do mercado de opioides no México sob perspectiva transnacional ao longo das duas primeiras décadas do século XXI e sua relação com as transformações nas dinâmicas de criminalidade e violência no país, a pergunta que norteou a dissertação foi: Quais são os determinantes transnacionais da evolução do mercado de opioides no México no século XXI? Partindo dela, três hipóteses principais foram levantadas: (1) apesar da evolução do mercado ilícito de opioides mexicano estar pautada na expansão dos fluxos de heroína e fentanil, esta somente foi viabilizada através do desenvolvimento de um amplo mercado de medicamentos opioides lícitos nos EUA, sob atuação decisiva de grandes corporações farmacêuticas articuladas com o Estado; (2) a emergência do mercado de fentanil no México resulta do processo de intensificação de articulações e fluxos transnacionais, com atores localizados em dimensões lícitas e ilícitas simultaneamente e que objetivam aumentar a rentabilidade e diminuir riscos operacionais; (3) o aumento da violência no país nesse período decorre da competição aberta entre grupos criminosos pelo controle desse mercado e de uma relação antagônica entre esses grupos e o Estado.

Nessa direção, a dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro conduziremos uma revisão de literatura localizando inicialmente os debates que analisam a inserção dos estudos sobre criminalidade organizada nas Relações Internacionais. Identificando que há um vasto conjunto de autores que partem da premissa de que essa criminalidade é transnacional em sua essência, recuperaremos a construção política do conceito de crime organizado transnacional no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), sob influência direta dos EUA, para relacioná-la com um debate marcado por autores que reproduzem esse conceito em pesquisas acadêmicas e outros que o problematizam, alegando sua insuficiência para explicar as dinâmicas atuais de criminalidade. Ainda no primeiro capítulo, será dedicada uma subseção (2.1) para mapear os debates sobre mercados lícitos e ilícitos de drogas opioides que preferencialmente tenham o México como objeto de análise. Ainda são poucos os trabalhos que exploram a dimensão transnacional desse

mercado. Nesse sentido, recorreremos a uma revisão multidisciplinar, identificando importantes contribuições nas Ciências Sociais, nas Ciências Econômicas e na Ciência Política.

No segundo capítulo analisaremos a evolução do mercado ilícito de opioides no México sob protagonismo da heroína ao longo do século XXI, bem como o aumento da violência no país no mesmo período, rastreando as conexões com o processo de expansão do uso de medicamentos opioides lícitos nos EUA. Dividido em quatro subseções, inicialmente (3.1) conduzimos uma breve reconstrução histórica identificando os primeiros momentos da difusão do uso de ópio na China e de um posterior movimento proibicionista no país, analisando como estes influenciaram a forma pela qual o México lidou com a droga. Posteriormente será examinada a construção de um movimento proibicionista mexicano, tanto através de uma dimensão interna, composta por valores morais e religiosos, quanto de uma dimensão internacional, contextualizada nas pressões exercidas pelos EUA em nível bilateral e também através da construção de um sistema internacional de proibição de drogas no âmbito da ONU. Na segunda subseção (3.2) direcionaremos a análise para os EUA, buscando compreender as dinâmicas de expansão do uso de opioides lícitos e ilícitos no país a partir do final da década de 1990, destacando principalmente as articulações entre Estado e corporações farmacêuticas.

Na terceira (3.3) voltamos nossa lente de análise ao México para analisar como essa demanda externa por heroína reestruturou o mercado ilícito de opioides mexicano, intensificando a competição entre grupos criminosos e impactando os níveis de violência no país. Na última subseção (3.4) analisaremos como essas dinâmicas se materializam em uma localidade específica, usando o caso do estado de Guerrero e sua função desempenhada na operacionalização desse mercado. Mesmo distante da fronteira com os EUA, o estado se tornou parte fundamental nas dinâmicas de cultivo de papoula e produção de ópio. Nesse sentido, também faremos uso de uma lente multidisciplinar que mapeia as condições econômicas e sociais que foram decisivas para a sua consolidação, contribuindo para a inserção de Guerrero entre as regiões mais violentas do mundo.

O terceiro capítulo iniciará através da construção de um panorama geral sobre a transição, ainda que parcial, do mercado de heroína para o mercado de fentanil nas dinâmicas entre México e EUA. Organizado em quatro subseções, retomamos na primeira (4.1) à função exercida pelos EUA como principal mercado consumidor de

opioides ilícitos com um olhar direcionado para o aumento do uso de fentanil ilícito no país a partir de 2013, também conectado com o movimento de expansão generalizada do uso de opioides lícitos e ilícitos no país desde o final da década de 1990. A segunda subseção (4.2) reunirá esforços para compreender como a intensificação da demanda por fentanil implicou em uma reorganização e descentralização das estruturas e dinâmicas do mercado de opioides no México através de sua dimensão transnacional, ressaltando a função desempenhada pela indústria farmoquímica chinesa, na condição de principal produtora e fornecedora de precursores químicos em articulação com grupos criminosos mexicanos. Essa lente permite mapear as articulações existentes entre atores historicamente classificados como ilícitos e outros que, apesar de uma aparência formal de legalidade, transitam indistintamente entre as duas esferas.

Ainda no terceiro capítulo, dedicaremos uma atenção especial à dimensão operacional e logística desse mercado (4.3), com o objetivo de mapear a origem e os principais fluxos de fentanil e precursores químicos em território mexicano, destacando os processos de competição violenta pelo controle de zonas portuárias entre grupos criminosos. A última subseção (4.4) analisará os recentes debates sobre a regulação do ópio para fins medicinais, pautados nos interesses da indústria farmacêutica, bem como sua dimensão socioeconômica no México. O aumento da demanda por fentanil ilícito e a diminuição da demanda por heroína são apontados como fatores decisivos para a redução dos preços do ópio, impactando uma importante camada de produtores rurais que dependem exclusivamente do cultivo de papoula para sobrevivência.

1.1 Método

Para compreender como se deu o processo de evolução do mercado de opioides no México, será utilizado o método de *process tracing*, que consiste em analisar as evidências sobre processos, sequências e conjunturas de eventos dentro de um caso específico para fins de desenvolvimento ou teste de hipóteses sobre mecanismos causais que podem explicá-lo (BENNETT; CHECKEL, 2015, p. 7). A captura dos mecanismos causais em ação através do rastreamento de processos que se conectam em uma cadeia de causalidade permitirá compreender mais profundamente a natureza das relações que perpassam a evolução do mercado

mexicano em perspectiva transnacional, marcada por articulações complexas entre atores que transitam indistintamente entre dimensões lícitas e ilícitas.

A opção pelo método reside também na possibilidade de analisar não apenas se determinado mecanismo causal gerou um resultado, mas também como a interação entre esses mecanismos gerou um determinado resultado. Defendendo a contribuição do método, Waldner (2015, p. 150) exemplifica essa possibilidade analítica através de duas variáveis (X e Y) afirmando que através do *process tracing* “podemos dizer não apenas que X causa Y, mas que X causa Y porque o conjunto de mecanismos conecta X e Y de maneira relevante”. Na mesma linha, Vennesson (2008, p. 232) defende que o método oferece a oportunidade para o pesquisador explorar tanto o “o quê” causal quanto o “como” causal.

O *process tracing* ganhou protagonismo nas Ciências Sociais e na Ciência Política nas últimas duas décadas e, ainda mais recentemente, passou a ser amplamente utilizado por pesquisadores na área de Relações Internacionais. Apesar do seu surgimento derivar do campo da psicologia cognitiva entre as décadas de 1960 e 1970, sua expansão nas áreas supracitadas é mais recente. Isto porque, ao derivar da psicologia cognitiva, entendia-se inicialmente que sua aplicação estaria restrita apenas em análises de tomada de decisão em nível individual, no entanto, esse entendimento foi alterado e sua utilização passou a ser possível também para fazer inferências em explicações estruturais ou em nível macro (BENNETT; CHECKEL, 2015, p. 5). Nesse sentido, o texto de George e Bennett (2005) é um marco para o desenvolvimento do *process tracing* e busca explicá-lo como um “método que tenta identificar o processo causal interveniente – a cadeia causal – e o mecanismo causal entre uma variável independente (ou variáveis) e o resultado da variável dependente” (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 152, tradução nossa).

Bennett e Checkel (2015), apesar de reconhecerem a importância dessa conceitualização e a definirem como um excelente ponto de partida, revisam essa definição que o próprio Bennett havia construído em 2005, uma vez que o uso do termo “variável interveniente” dá margem para uma possível confusão, pois os cientistas sociais “estão acostumados a pensar nas variáveis como causais (independentes) ou causadas (dependentes)” (BENNETT; CHECKEL, 2015, p. 6, tradução nossa). Ainda para os autores, a aplicação do termo sugere que:

Uma variável interveniente é totalmente causada pela(s) variável(is) independente(s) que a precedeu e que transmite essa força causal, sem adicionar a ela, subtrair dela ou alterar isso, para as variáveis intervenientes

subsequentes e, finalmente, através delas para a variável dependente (BENNETT; CHECKEL, 2015, p. 6-7, tradução nossa).

George e Bennett (2005) também dedicaram especial atenção para dialogar com os limites entre o método de *process tracing* e as possibilidades de conduzir pesquisas através de explicações históricas. Para os autores a adoção do método “[...] fornece um meio-termo comum para historiadores interessados em explicação histórica e cientistas políticos e outros cientistas sociais que são sensíveis às complexidades dos eventos históricos (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 169, tradução nossa).

Em um esforço de sistematização da literatura que trata do *método*, Cunha e Araújo (2018) apontam que as primeiras definições e reflexões de George e Bennett (2005), ainda que reformuladas posteriormente, forneceram bases para o fortalecimento de três argumentos que ainda norteiam o *process-tracing*. O primeiro retoma o clássico debate sobre métodos qualitativos e quantitativos através da diferença ontológica entre o método estatístico e o *process tracing*, afirmando que a principal diferença reside no fato de que “[...] o primeiro tenta definir efeitos causais, o segundo identifica os mecanismos causais que conectam causas e efeitos” (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 37).

O segundo argumento que saiu fortalecido está relacionado com a problematização da origem do método na área da psicologia cognitiva e suas possibilidades de utilização nas Ciências Sociais. Os autores destacam que a definição favoreceu o argumento de que a identificação dos mecanismos causais não precisa se concentrar em nível individual, uma vez que os processos de transformação são ativados por agentes com capacidades causais que não são indivíduos necessariamente. O terceiro argumento caminha no sentido de o método oferecer ganhos também para historiadores, partindo da premissa que as narrativas históricas possuem limitações, uma vez que há pouca preocupação com a explicação causal de determinado caso (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 37).

Vennesson (2008, p. 235) reúne algumas premissas que são importantes ao conduzir uma pesquisa através do *process tracing*. Primeiramente, o autor defende que o método é focado e lida seletivamente apenas com alguns aspectos do fenômeno. Em segundo lugar, ele é estruturado e demanda que o pesquisador desenvolva uma explicação analítica amparada em um arcabouço teórico claramente

identificado. Por fim, Vennesson afirma que o objetivo do *process tracing* é fornecer uma análise explicativa de um caminho causal que levou a um resultado específico.

Nesse sentido, a escolha foi por conduzir uma pesquisa documental e bibliográfica. A investigação documental utiliza como fontes primárias dados obtidos em documentos e relatórios oficiais principalmente dos governos do México e EUA e algumas de suas instituições e agências de Estado, bem como em acordos, convenções e outros documentos oficiais de organizações internacionais. No âmbito do governo mexicano, destacamos o INEGI, a Secretaria de la Defensa Nacional do México (SEDENA), a Secretaria de Saúde e o Sistema de Informação Legislativa. Nos EUA recorreremos principalmente aos dados disponibilizados por agências federais de saúde como o CDC e National Center for Health Statistics (NCHS), além da DEA, agência de repressão às drogas do governo americano. No âmbito das organizações internacionais, utilizamos relatórios produzidos pelo UNODC, pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), além de convenções multilaterais celebradas no âmbito da ONU.

Ainda que os documentos oficiais forneçam dados indispensáveis para a condução da pesquisa através do *process tracing*, reconhecemos que estes podem manifestar interesses políticos, de segurança, econômicos e estratégicos, demandando assim uma diversificação de fontes. Sendo assim, utilizamos como fontes secundárias na pesquisa documental dados e relatórios de organizações não governamentais nacionais e internacionais, com destaque para a InSight Crime, Forbidden Stories, Reporteros Sin Fronteras (RSF), Transform e Human Rights Watch (HRW). Também fizemos uso de fontes jornalísticas de diversos países, especialmente do atuante jornalismo investigativo mexicano, que contribuiu para revelar importantes dinâmicas de mercados ilícitos de drogas no país.

Por fim, a pesquisa bibliográfica será explorada detalhadamente ao longo do primeiro capítulo, que consiste em uma revisão de literatura. Conforme destacamos brevemente ao longo desta introdução, buscamos mapear, de forma mais ampla, a bibliografia que trata da inserção dos temas da criminalidade organizada e de mercados ilícitos sob uma dimensão transnacional nas Relações Internacionais. Posteriormente analisamos a literatura que possui preferencialmente como objeto de análise as dinâmicas dos mercados ilícitos de opioides no México e suas interações com mercados lícitos, ressaltando ainda a importância de contribuições

multidisciplinares, principalmente aquelas advindas das Ciências Sociais, das Ciências Econômicas e da Ciência Política.

2 MERCADOS ILÍCITOS DE DROGAS E CRIMINALIDADE ORGANIZADA: ABORDAGENS MULTIDISCIPLINARES SOB UMALENTE TRANSNACIONAL

Os estudos sobre mercados ilícitos de drogas e crime organizado adquiriram crescente relevância nas Relações Internacionais ao longo do século XXI. Apesar da reconfiguração de ameaças globais ao fim da Guerra Fria sob forte influência dos EUA ter contribuído diretamente para a compreensão desses mercados e do crime organizado como novas ameaças à segurança dos Estados (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998), a produção de pesquisas relacionadas foi intensificada principalmente a partir dos anos 2000, resultado de movimentos constantes de evolução e expansão dos principais atores e redes que os estruturam. Na mesma esteira, o México se destaca como um dos países que mais recebeu atenção de pesquisadores nas últimas duas décadas. Grupos criminosos originados no país foram protagonistas na formação de um dos mercados de drogas ilícitas mais sólidos do mundo e são parte, desde então, de uma rede cada vez mais complexa, ampla e que mobiliza uma multiplicidade de atores responsáveis por garantir o abastecimento de mercados locais e internacionais (FELBAB-BROWN, 2019).

Em um esforço de resgatar a inserção da agenda de estudos sobre criminalidade organizada e mercados ilícitos de drogas nas Relações Internacionais, observa-se que há uma vasta quantidade de autores que entendem o final da Guerra Fria como um momento de transição e de reconfiguração das ameaças internacionais sob liderança dos EUA, ou ao menos reconhecem que a literatura dominante da área de Segurança Internacional assim o entendia. Além disso, é possível identificar uma grande quantidade de pesquisas que entendem que foi nessa inserção que o crime organizado passou a ser analisado como um fenômeno essencialmente transnacional (ANDREAS; NADELMANN, 2006; HERZ, 2002; PEREIRA, 2015; PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997; RODRIGUES, 2014; VILLA; RODRIGUES; BASTOS, 2015; VITELLI; MATHIAS; CASTRO, 2020).

O narcotráfico passou a ser percebido como uma grande ameaça à segurança dos Estados. Para Procópio Filho e Vaz (1997), o esvaziamento das chamadas ameaças tradicionais à segurança, aqui compreendidas como ameaças entre Estados e a ascensão do narcotráfico em praticamente todos os continentes representando um novo formato de ameaça, fez com que este passasse a ser compreendido como uma ameaça de grande importância à segurança dos Estados “tendo se inserido na

agenda política do continente americano de forma intensa, em razão de nele se situarem os principais produtores e o maior mercado de cocaína, além de outras drogas ilegais” (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997, p. 99).

Na mesma linha, Villa, Rodrigues e Bastos (2015) afirmam que o fim da Guerra Fria fez com que os Estados Unidos passassem por mudanças significativas em relação à segurança hemisférica voltada à América Latina. Apesar de um certo padrão histórico de políticas de segurança voltadas às Américas, observou-se a transferência da ameaça da Guerra Fria para a construção de um novo inimigo,

[...] a nova agenda de segurança dos EUA estabeleceu diferenças sutis entre as subregiões: no Caribe, a persistente questão cubana; na América Central, as guerras civis sangrentas recorrentes iniciadas durante a era da Guerra Fria; e, na América do Sul, a reformulação da ameaça guerrilheira em uma espécie de ameaça híbrida -a narcoguerrilha- e o surgimento de organizações de narcotráfico com capacidade transnacional e níveis variados de penetração institucional. (VILLA; RODRIGUES; BASTOS, 2015, p.38, tradução nossa).

Andreas e Nadelmann (2006) destacam que a repressão às drogas surgiu como um novo imperativo moral que ocupava o centro da política externa dos EUA e não era mais ofuscado por rivalidades geopolíticas e ameaças militares (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 157-158). Complementarmente, Pereira (2015) ressalta que até a década de 1980, a compreensão vigente era a que entendia o crime organizado como algo circunscrito ao âmbito doméstico de países como os EUA, a Itália e o Japão, tendo essa percepção se alterado nas últimas três décadas em decorrência de seus impulsos transnacionais, de sua diversificação de atividades e de seu desenvolvimento em países diversos. O autor entende que esse movimento de transição da percepção do crime organizado como um fenômeno essencialmente doméstico para um fenômeno transnacional ocorreu sob atuação política direta dos EUA que passaram a compreender que as atividades ilícitas não se restringiam unicamente às fronteiras domésticas dos países e precisavam ser combatidas tanto no âmbito doméstico quanto no âmbito internacional (PEREIRA, 2015, p. 84-86).

Buzan, Waever e Wilde (1998) destacam que havia na área uma insatisfação gradativa com o estreitamento do campo de estudos de segurança imposto pelas obsessões militares e nucleares geradas pela Guerra Fria e influenciada pelo domínio da tradição realista, o que dificultava a adoção de novos temas e agendas que não poderiam ser entendidos exclusivamente através de uma lente de análise estadocêntrica:

Essa insatisfação foi estimulada primeiro pela ascensão das agendas econômicas e ambientais nas relações internacionais durante os anos 1970 e 1980 e, posteriormente, pelo aumento das preocupações com questões de identidade e crime transnacional durante a década de 1990. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 2, tradução nossa).

Esta trata-se de uma das obras de referência da área de Segurança Internacional na qual, em linhas gerais, trazia a noção de segurança como sendo um movimento que leva a política para além das chamadas “regras do jogo” e podem gerar, neste contexto, processos de politização e securitização, sendo o segundo compreendido como uma variação mais extrema do primeiro. Os autores defendem que qualquer tema público pode ser classificado como não politizado, politizado ou securitizado. O não politizado refere-se a um tema distante que o Estado sequer precisa lidar, o politizado a um tema que faz parte dos debates de políticas públicas obrigando a alocação de recursos por parte do governo e o securitizado, considerado o mais extremo, a um tema apontado como uma ameaça existencial, demandando medidas emergenciais extremas que não fazem parte do procedimento político comum (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 23-24).

Mesmo com o avanço dos estudos sobre criminalidade e novas ameaças nas Relações Internacionais, pode-se observar, de modo mais abrangente, que os estudos direcionados à análise dos mercados lícitos e ilícitos de drogas opioides e sua dimensão transnacional são ainda incipientes. Conseqüentemente, identifica-se, de modo mais específico, que as pesquisas sobre a evolução desses mercados no México, um dos mais importantes mercados de opioides ilícitos do mundo, ainda se encontram em estágio inicial, principalmente no que diz respeito à sua transnacionalidade. Sendo assim, uma abordagem multidisciplinar traz ganhos importantes. Busca-se ao longo dessa revisão identificar obras e autores localizados em áreas e disciplinas distintas que lançam preferencialmente um olhar para a expressão desses mercados no México, contribuindo para a construção de um arcabouço analítico para futuras investigações que se fazem necessárias.

A proposta de não aderir à uma revisão de literatura pautada essencialmente nas abordagens, teorias e autores considerados clássicos que formaram a estrutura teórica das Relações Internacionais deriva da própria natureza do objeto desta pesquisa que intenciona explorar um tema ainda recente na área. Essa escolha ampara-se em algumas premissas de David Lake (2011) que critica a utilização padrão e excessiva das chamadas “fontes canônicas” em um elevado número de

pesquisas da área:

Estas obras canônicas são normalmente lidas para incorporar os pressupostos de uma tradição de pesquisa em sua forma pura. Seu objetivo é comunicar significado e informação a outros estudiosos – citar 'Waltz 1979', 'Keohane 1984', ou 'Wendt 1999', por exemplo, carrega um mundo de significado para sofisticados que estudaram as tradições de pesquisa. (LAKE, 2011, p. 468, tradução nossa).

Essas obras que se transformaram em “fontes canônicas”, são comumente reificadas com significados que são atribuídos a elas e podem assim proporcionar interpretações diferentes das quais o autor pretendia. De modo a evitar possíveis armadilhas que resultariam de interpretações equivocadas dessas fontes canônicas, mesmo quando não são as mais adequadas para explicar determinado objeto de pesquisa e acabam utilizadas por convenção, Lake defende a necessidade da adoção de um ecletismo analítico sem que haja o temor de ser criticado por possíveis inconsistências. Esse ecletismo possibilitaria não apenas a descrição de padrões do mundo real, mas também a sua explicação com maior assertividade. Neste contexto, o autor advoga por uma reorganização dos estudos internacionais não mais em termos de abordagens, mas sim em torno de problemas. A ideia é demover o protagonismo de debates ancorados essencialmente em tradições de pesquisa e abordagens, conferindo assim maior importância para temas internacionais que se apresentam de maneira desafiadora e requerem uma concentração de esforços por parte da comunidade acadêmica para que sejam compreendidos (LAKE, 2011, p. 471-473).

No escopo desta pesquisa, a escolha é por conduzir, em um primeiro momento, uma revisão de literatura mapeando importantes autores e produções que analisam a inserção dos estudos sobre crime organizado nas Relações Internacionais, principalmente aqueles que lançam uma lente direcionada à transnacionalidade do crime organizado. Posteriormente, busca-se identificar contribuições multidisciplinares dedicadas especificamente à compreensão de dinâmicas que perpassam os mercados ilícitos de opioides no México, resgatando debates sobre a construção do proibicionismo mexicano e da chamada “guerra às drogas”, as interações entre mercados lícitos e ilícitos de opioides em perspectiva transnacional e a relação entre criminalidade e violência, bem como sua dimensão socioeconômica.

Tratando-se de uma construção política por parte do governo estadunidense, Pereira (2015, p. 84-86) busca investigar os processos políticos que ocorreram na

década de 1990 no país e que possibilitaram o reconhecimento do crime organizado através de sua dimensão transnacional, amplamente denominado como “crime organizado transnacional” (COT) a partir desse momento. Foi nesse período, durante o governo Clinton, que essa percepção foi disseminada e caminhava no sentido dos avanços da globalização:

[...] a globalização, que trazia conectividades inéditas nas relações internacionais, não viabilizava somente o progresso político-econômico mundial, entendido como a expansão dos regimes democráticos e do capitalismo, estimulado pela circulação de bens, capital, pessoas. Este mesmo processo também incentivava as atividades ilícitas transnacionais, expressas pela circulação de drogas, armas e pessoas ‘indesejáveis’ [...]. O caráter transfronteiriço destas ameaças obrigava os Estados Unidos a elaborar uma orientação de segurança para o século 21 que seria determinada principalmente pelo sucesso de atuação além das suas fronteiras. Daí em diante todos os planos estratégicos do governo Clinton conteriam referências importantes ao COT como ameaça direta ou indireta à segurança do país, expressando a atuação norte-americana no combate destas atividades com propostas legislativas e reordenamento institucional, bem como nas relações bilaterais e nos fóruns multilaterais. (PEREIRA, 2015, p. 87-88).

Ainda no âmbito da influência estadunidense na conceitualização do crime organizado, Klaus von Lampe (2016) ressalta que apesar de suas origens remeterem ao século XIX, foi a partir do século XX que a combinação dos termos “crime” e “organizado” passaram a ser utilizados em outras regiões do mundo inspirados no debate sobre crime organizado nos EUA. Com expressão maior na Europa na década de 1960, o termo adquiriu escala global a partir da década de 1990 quando resultou na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional de 2000 (LAMPE, 2016, p. 15).

A Convenção de 2000 é o marco de uma concepção política que resulta desse processo que reúne interesses congregados ainda no século XX, principalmente sob influência dos EUA e norteia a percepção do crime como uma ameaça global a ser amplamente combatida. Nela definiu-se que um crime pode ser considerado de natureza transnacional quando:

- a) É cometido em mais de um Estado
- b) É cometido em um Estado, mas parte substancial de sua preparação, planejamento, direção e controle acontecer em outro Estado
- c) É cometido em um Estado, mas envolve grupo criminoso organizado que participe de atividades criminosas em mais de um Estado, ou
- d) É cometido em um Estado, mas tem efeitos substanciais em outro Estado. (UNODC, 2004, tradução nossa).

Também foi definido nesta Convenção um grupo criminoso organizado como

sendo um “grupo estruturado de três ou mais pessoas, existindo por um período de tempo e agindo em conjunto com o objetivo de cometer um ou mais crimes graves [...] a fim de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou material” (UNODC, 2004, tradução nossa).

A reprodução do conceito de crime organizado transnacional institucionalizado pela Convenção de 2000 é ampla. Em uma breve revisão de literatura é possível identificar dezenas de produções acadêmicas que absorvem a conceitualização política, dentre as quais, Madsen (2009, p. 9, tradução nossa) define que “crimes transnacionais são crimes que de várias maneiras envolvem duas ou mais jurisdições soberanas, mas que estão codificados nas legislações nacionais dessas jurisdições. Albanese (2015, p. 211, 213, tradução nossa) assume que o “crime transnacional ocorre quando o planejamento e a execução de um crime envolvem mais de um país” e sustenta que os esforços e uma resposta ampla das Nações Unidas são importantes em razão da natureza do mercado criminal, uma vez que “[...] produtores, transportadores, vendedores e compradores atualmente costumam cruzar as fronteiras nacionais”.

A problematização conceitual sobre os limites de uma definição política a respeito do crime organizado e sua transnacionalidade, bem como seu uso acadêmico e científico recebe atenção crescente nas Relações Internacionais e na Criminologia nos últimos anos. A produção de Lampe (2016) reflete justamente sobre essa problematização e a relação que se constituiu entre a definição política sobre crime organizado e sua incorporação no âmbito acadêmico. O autor ressalta que a ideia de criar uma definição para delimitar o que deve ser estudado parece lógica e irrefutável, mas partindo da premissa de que a noção de “crime organizado” é fundamentalmente uma construção ao invés de um fenômeno empírico coerente ou uma descoberta científica, uma vez que foi promovida inicialmente por lideranças políticas, civis e jornalistas, esta relação não pode ser tomada como óbvia. Sendo assim, Lampe defende que a produção de pesquisas sobre crime organizado não deve partir de uma definição e de uma noção de um objeto de estudo claro e coerente, mas sim do propósito em determinar em que medida a sua concepção como um fenômeno, assim como foi construída sob influência dos EUA em âmbito global, realmente existe (LAMPE, 2016, p. 13).

Pereira e Jordão (2020) recuperam a literatura sobre crime organizado transnacional e identificam uma dificuldade comum em dissociar essa definição

política de sua elaboração acadêmica. Reconhecendo a importância dessas reflexões, os autores entendem que o esforço de dissociação se mostra complexo, inclusive no texto de von Lampe (2016, p. 308, tradução nossa), que ao lançar uma lente ao crime transnacional, sustenta a existência de “dois aspectos subjacentes que constituem a base para o surgimento e o funcionamento de qualquer tipo de estruturas criminosas transnacionais: a mobilidade transfronteiriça e a rede transfronteiriça de criminosos”. Para Pereira e Jordão (2020, p. 78), “essa conceituação de Von Lampe sobre o transnacional é, em grande medida, uma adaptação acadêmica daquela apresentada pela Convenção da ONU de 2000”, reforçando “[...] os próprios temores do autor quanto à dificuldade de se lidar com um assunto que é primeiramente político”.

O que converge nas abordagens que adotam a conceitualização do crime organizado transnacional como uma ameaça global a ser combatida, institucionalizada na Convenção de 2000 sob influência direta dos EUA, reside fundamentalmente em sua compreensão através de uma relação antagônica com o Estado, ou seja, a ameaça advinda do crime organizado seria no limite uma ameaça à sua existência. Em contraponto com essas abordagens é possível identificar outros trabalhos relevantes que não entendem o crime organizado em uma relação permanente de oposição ao Estado, mas sim em uma relação simbiótica permeada por atores localizados tanto em dimensões consideradas lícitas quanto ilícitas.

Andreas (1999) problematiza essa suposta relação antagônica ao afirmar que a relação Estado-contrabandista é definida pela ironia e contradição, uma vez que as leis criadas e aplicadas pelo Estado fornecem a própria abertura para o contrabando iniciar suas atividades. A contradição reside no fato de que ao mesmo tempo em que o contrabandista é perseguido pelo Estado após a criação de mecanismos legais de proibição, ele também é sustentado por esses mesmos mecanismos que criam mercados com alta rentabilidade. As leis de proibição das drogas surgem como os fatores condicionantes mais expressivos, apesar de não exclusivos, para um grande impulso no surgimento de muitos grupos criminosos (ANDREAS, 1999, p. 93).

Cepik e Borba (2011, p. 384) dialogam com a abordagem de Andreas (1999) e apontam que a possibilidade de grupos criminosos obterem essa rentabilidade elevada em suas operações está “[...] associada à ilegalidade, uma vez que ela aumenta os custos de entrada na atividade, mas também ajuda a eliminar parte dos competidores potenciais das organizações criminais”. Há nesse sentido uma relação de dependência entre a intensidade da ação estatal no combate ao crime e a

rentabilidade dessas organizações, considerando que quanto maior a dificuldade em disponibilizar um bem ou um serviço ilegal, maior será o valor cobrado.

Neste contexto, os autores partem de uma crítica a um senso comum observado na literatura sobre crime organizado internacional que entende que essa forma de criminalidade é pervasiva, insurgente, ameaça a soberania dos Estados e pode ser derrotada através de profunda cooperação internacional. Os autores defendem que a relação das organizações criminosas com o mundo lícito não está pautada em uma relação predatória, uma vez que o crime não atua no sentido de destruir a estrutura social, mas sim de obter benefícios e vantagens a partir dela. Sendo assim, a compreensão do crime organizado sob a lógica da insurgência não se materializa, considerando que nela há uma incompatibilidade de acomodação dos interesses entre insurgentes e governo, sendo necessária a disputa por sua substituição (CEPIK; BORBA, 2011, p. 375, 386).

Inserido neste debate, o artigo de Vitelli, Mathias e Castro (2020, p. 108-109) parte da premissa na qual a construção de uma relação antagônica entre Estado e crime organizado teve por função legitimar mecanismos de violência estatal. A adoção de uma perspectiva securitizadora do crime organizado, que adquiriu centralidade na área de estudos de segurança e defesa na América Latina, reforçou essa ideia de dualidade sob influência do regime internacional de combate ao narcotráfico construído pelas Nações Unidas. A partir dessa constatação, a autora aponta o caminho do ecletismo analítico, mesmo que signifique um afastamento da área de Relações Internacionais em alguma medida. O objetivo é obter uma melhor compreensão das relações existentes entre organizações criminosas e governos, baseadas no conluio entre criminalidade e Estado, tendo em vista que “[...]governantes e criminosos parecem mais sócios do que inimigos, negando a ideia de insurgência criminosa e do Estado empenhado em se fazer presente como garantidor de direitos” (VITELLI; MATHIAS; CASTRO, p. 131, tradução nossa).

Dialogando com essa literatura que problematiza a existência de uma suposta relação antagônica entre Estado e crime organizado, bem como com sua noção de transnacionalidade, Pereira e Jordão (2020, p. 87-88) ressaltam uma condição de desequilíbrio na relação entre atores considerados ilegais e atores estatais, uma vez que, por mais poderosos que tenham sido em algum momento histórico, os que são classificados na ilicitude acabaram sucumbindo aos que são responsáveis pela aplicação de mecanismos legais. Esse desequilíbrio é apresentado a partir do

momento no qual “os atores legais envolvidos no mercado ilegal, por sua vez, dificilmente são identificados e punidos por conta de suas proteções e aparências legais, mantendo-se por longo tempo em atividade”. Sendo assim, os autores destacam que é o Estado e suas estruturas em articulação com atores não estatais localizados em dimensões lícitas como empresários e políticos que permanecem exercendo as mais importantes dinâmicas de governança de mercados ilícitos transnacionais.

Nessa construção, Pereira e Jordão (2020) propõem que a transnacionalidade do crime pode ser entendida através da noção de mercados ilícitos transnacionais em uma abordagem epistemológica que “une atores, fluxos e mercados numa cadeia relacional e complexa, com um referencial próprio” e entendem que:

O referencial analítico focalizado no ‘crime organizado transnacional’ somente torna essa dinâmica relacional nebulosa, pois, no primeiro caso, tendem a invisibilizar as relações transnacionais por meio da dicotomia interno-externo e, no segundo caso, tendem a excluir a diversidade de atores envolvidos em tais dinâmicas. (PEREIRA; JORDÃO, 2020, p. 88).

Esta proposta de entender a transnacionalidade sob a lente de mercados ilícitos compostos por atores, fluxos e mercados em uma cadeia complexa dialoga com a abordagem de Katja Franko Aas (2012), e contribui para estruturar parte importante do caminho analítico desta dissertação. Aas defende que os problemas e desafios de segurança exigem atualmente uma visão simultânea dos níveis global, nacional e local e aponta que questões de segurança locais resultam de uma longa cadeia de eventos e ações geograficamente dispersos. A autora ressalta a necessidade de uma lente mais direcionada ao “espaço de fluxos”, uma vez que o “espaço de lugares” e seu componente geográfico não seria capaz de entender esses desdobramentos complexos de segurança (AAS, 2012, p. 235-236)

Seguindo essa trilha analítica, busca-se recuperar a literatura que lança uma lente direcionada especialmente ao cenário de evolução do mercado ilícito de opioides no México, bem como suas interações com dinâmicas lícitas em perspectiva transnacional. Simultaneamente objetiva-se relacioná-la com produções que tratam da evolução desse mercado e o papel exercido pelo Estado, tanto no âmbito da construção de um proibicionismo que fomentou a intensificação de mecanismos de violência estatal quanto no âmbito do Estado como um ator que teve por função regular dinâmicas desse mercado em momentos variados.

2.1 Mercados lícitos e ilícitos de opioides: recuperando a literatura sobre o mercado mexicano e suas conexões com os EUA

A relação do México com a produção e o tráfico de drogas ilícitas, bem como a transformação da criminalidade no país foi acompanhada de um protagonismo crescente que o tema adquiriu nas Relações Internacionais ao longo do século XXI. Apesar das abordagens sob distintas perspectivas analíticas, algumas das linhas de investigação que adquiriram maior expressão tratavam o tema principalmente através da análise da política de drogas mexicana inserida no contexto de um proibicionismo global na chamada “guerra às drogas”, sob liderança dos EUA. Partindo de uma premissa na qual este proibicionismo teve um papel central na criação de ilegalidades e na expansão de mercados ilícitos no México e ao redor do mundo ainda no século XX, entende-se a necessidade de conduzir uma breve revisão destacando alguns autores que analisaram essa interação.

Mesmo adquirindo maior relevância em estudos da área a partir do século XXI, a construção de um movimento proibicionista no México data do início do século XX, sob influência direta e concomitante da institucionalização do proibicionismo nos EUA. Werner (2001, p. 173) conduz uma análise histórica desse movimento partindo do que ele considera como seu marco inicial, através da aprovação da *Food and Drug Act* em 1906 pelo governo estadunidense, instaurando uma postura inédita na tradição liberal do país que seguiria pelas próximas décadas. Medel e Thoumi (2014, p. 200) analisam que o México adotava um modelo similar de forma simultânea, destacando que Washington havia determinado a necessidade do estabelecimento de controles rígidos sobre o tráfico de drogas em seu vizinho ao sul.

Thiago Rodrigues e Beatriz Labate (2019) também trazem uma análise histórica ressaltando a importância de uma contribuição multidisciplinar, considerando “aspectos sociais, morais, econômicos, políticos e de segurança que compõem a luta contra algumas substâncias psicoativas, seus produtores, vendedores e consumidores” (RODRIGUES; LABATE, 2019, p. 39, tradução nossa), no entanto, oferecem também uma nova perspectiva que rejeita a noção de que o proibicionismo mexicano e os desdobramentos na chamada “guerra às drogas” foram construídos exclusivamente sob influência e pressão dos EUA. Propondo um marco teórico-metodológico chamado de “narcoanálise”, os autores defendem que uma análise de políticas de drogas não deve localizar um momento específico ou um único governo,

por exemplo, mas sim entendê-la através de “movimentos e correlações de força entre grupos sociais distintos (com seus valores morais, objetivos políticos, interesses econômicos) que produzem distintas práticas de governo” (RODRIGUES; LABATE, 2019, p. 43, tradução nossa).

A narcoanálise é formada por cinco níveis de segurança distintos e articulados: rejeição moral; segurança sanitária; segurança pública; segurança nacional; e segurança internacional (RODRIGUES; LABATE, 2019, p. 44-45). Neste contexto, entende-se que a partir da lente da narcoanálise, não se pode visualizar a “guerra às drogas” como uma estratégia única e fixa e tampouco seu fracasso pode ser apontado, havendo uma necessidade latente de questionar quais são os atores e segmentos econômicos envolvidos que dela se beneficiam. Não se exclui, entretanto, que a estratégia de enfrentamento frontal adotado no país é marcada pelos elevados custos sociais e materiais que ela produz. Os autores defendem que a história do proibicionismo é recente, com apenas cem anos, e que passou por intensas transformações ao longo desse período, sendo que para algumas drogas essas transformações possuem um significado liberalizante, como no caso da maconha, e para outras como a heroína e a cocaína, observa-se uma manutenção de seu significado repressivo (RODRIGUES; LABATE, 2019, p. 60).

Dialogando com essa perspectiva na qual a construção de um modelo proibicionista de drogas no México não foi construído linearmente sob influência dos EUA, os trabalhos de Stefanoni (2012) e Smith (2016) reúnem um esforço de compreender a relação do México com o uso medicinal e recreativo de drogas como o ópio, a maconha, a cocaína e outras drogas. Através de uma recuperação histórica, ambos rastreiam essa relação ainda no século XIX, apontando como se deu o processo de transição da percepção de drogas que tinham seu uso amplamente aceito, inclusive pelas elites locais, para uma percepção estigmatizada amparada em um componente moral caracterizado pela intensificação de discursos de xenofobia contra imigrantes chineses.

Particularmente no âmbito da função exercida pela China na construção desse proibicionismo, o trabalho de Henrique Carneiro (2018) fornece importantes subsídios ao resgatar a consolidação de um grande mercado de ópio no país ainda no século XVIII e sua relação com movimentos puritanos internos que nortearam as dinâmicas proibitivas no período, contribuindo também para a construção dessa estigmatização nos movimentos proibicionistas no México e nos EUA, por exemplo, nos séculos

seguintes.

O avanço do proibicionismo não foi exclusivamente analisado na literatura em sua dimensão local ou até mesmo internacional dentro de países específicos, mas também através de sua construção em um sistema internacional de proibição de drogas, especialmente na esfera da ONU após a sua criação em 1945. Por meio da construção de um histórico das principais convenções internacionais e retomando ainda a livre relação que diversas sociedades possuíam com drogas como o ópio, a cocaína e a maconha até o final do século XIX, Rodrigues (2014) e Pereira (2017) lançam um olhar para a evolução de um sistema de proibição de drogas diretamente legitimado pela ONU e construído sob influência das principais potências mundiais. Essa construção englobava os interesses públicos e privados de uma diversidade de atores domésticos e transnacionais, governamentais e da sociedade civil como corporações farmacêuticas, empresas de segurança privada, agências governamentais de policiamento, *Think Tanks*, instituições religiosas, militares, movimentos sociais, entre outros. (PEREIRA, 2017, p. 87).

Recuperar a construção do proibicionismo traz ganhos importantes para entender um dos caminhos seguidos pelo México para lidar com o tema das drogas. Entretanto, são ainda incipientes as pesquisas que adotam uma lente analítica que objetiva compreender a evolução de mercados de drogas opioides no México sob uma perspectiva transnacional e com foco nas conexões entre suas dimensões lícitas e ilícitas. Neste contexto de produção acadêmica incipiente que conecte essas duas dimensões, Fernanda Sobrino (2020) fornece subsídios relevantes para a literatura e busca analisar a relação entre violência e competição entre os chamados “cartéis” mexicanos pelo domínio de mercados ilícitos de drogas, com destaque para o mercado mexicano de heroína.

O aumento da competição e da violência entre grupos criminosos é resultado de uma demanda externa por heroína formada nos EUA e decorre do movimento de expansão do uso de medicamentos opioides lícitos no país. Apesar desse movimento estar em plena ascensão pelo menos desde 1999, Sobrino tem o ano de 2010 como delimitação temporal de referência, ano no qual a agência sanitária norte-americana Food and Drug Administration (FDA) aprovou a reformulação do medicamento opioide OxyContin, reconhecido como principal motor da crise no país. Essa reformulação tinha como objetivo dificultar seu uso recreativo que tomou forma através da dissolução de comprimidos, tornando-o mais potente e possivelmente letal

(SOBRINO, 2020, p. 1-3).

A autora defende que esse processo tornou o OxyContin uma droga menos atraente para uso recreativo e fomentou a expansão de um mercado consumidor de heroína nos EUA e sobretudo impulsionou transformações internas no México, o principal produtor e fornecedor da droga para o país. A lente analítica utilizada para observar essas transformações internas consiste na compreensão de como os grupos criminosos mexicanos se adaptam e reagem às pressões de um mercado externo e quais as consequências desses movimentos de reação e adaptação (SOBRINO, 2020, p. 4).

Partindo da premissa de que a evolução do mercado ilícito de opioides no México somente foi possibilitada através de uma contraparte lícita originada na expansão do uso de medicamentos opioides nos EUA, entende-se que o processo de reformulação do OxyContin no ano de 2010 é relevante e pode ser analisado como um fator que favoreceu um aumento ainda maior na demanda por outras drogas opioides ilícitas como a heroína. No entanto, analisaremos que esse processo evolutivo experimentado pelo mercado ilícito mexicano está estruturado em um contexto mais amplo no qual apenas a reformulação do OxyContin não pode explicá-lo integralmente, uma vez que representaria potencialmente uma inversão de responsabilidades das funções desempenhada pelas corporações farmacêuticas e pelos EUA no fomento tanto de um mercado lícito de opioides quanto de sua contraparte ilícita.

Sua utilização como principal hipótese para compreender a expansão do mercado mexicano de heroína pode contribuir para a construção de uma narrativa na qual esta seria resultado de rígidas medidas de controle articuladas entre as corporações e o Estado comprometidos com a redução do consumo de medicamentos opioides. Contudo, esse movimento de expansão carrega consigo um complexo processo de articulações, políticas e estratégias que deliberadamente visavam garantir a ampla disponibilidade de medicamentos opioides, pelo menos desde a década de 1990 no país, principalmente com o objetivo de assegurar a rentabilidade operacional da indústria farmacêutica.

Neste contexto, Reiss (2014) e Pereira (2021) contribuem para dimensionar como se deu o processo de consolidação do poder da indústria farmacêutica nos EUA e oferecem uma lente de análise pela qual pode-se justamente observar as corporações como atores lícitos providos de ampla capacidade de moldar seus

interesses nesses mercados. Reiss (2014, p. 15-16) retoma a abordagem estadunidense em relação ao controle de drogas ainda no período da Segunda Guerra Mundial e afirma que foi neste momento que o país concentrou esforços para controlar o comércio farmacêutico internacional e obteve êxito. Os EUA saíram da guerra como um gigante global das drogas e tendo se tornado o maior produtor e distribuidor de produtos farmacêuticos do mundo, em um processo de enfraquecimento da indústria alemã após a derrota na guerra. A autora destaca que ainda em 1944 o governo americano construiu equipes de inteligência juntamente às empresas farmacêuticas e organizou viagens técnicas escoltadas por tropas militares no continente europeu, com o objetivo de avaliar fórmulas e produtos farmacêuticos em fábricas alemãs capturadas (REISS, 2014, p. 48).

As iniciativas históricas de uma indústria farmacêutica estreitamente conectada com o governo americano fornecem bases para compreender sua atuação decisiva na expansão do uso de medicamentos opioides no país a partir do final da década de 1990. Conforme salientado por Reiss:

Os esforços econômicos de guerra dos EUA no campo das drogas lançaram as bases para o crescente domínio da indústria farmacêutica americana e os princípios que norteiam o aparato de policiamento que a acompanha. Para garantir fluxos estáveis de matéria-prima, o Estado teve que estabelecer o controle de drogas em escala internacional. (REISS, 2014, p. 51, tradução nossa).

Trilhando neste caminho analítico, Pereira (2021) endossa a complexidade das interações entre mercados lícitos e ilícitos como fator decisivo para a estruturação de um amplo mercado de opioides nos EUA, fornecendo subsídios para entender que a evolução de uma contraparte ilícita do consumo de opioides no México é resultado de estratégias muito anteriores à reformulação do OxyContin em 2010. Mesmo não tendo o México como objeto central de análise, é justamente através desta conexão direta com uma demanda crescente por opioides lícitos e ilícitos em território estadunidense que o mercado mexicano torna-se protagonista e configura-se como o principal produtor e fornecedor de drogas desta classe para seu vizinho ao norte. O autor destaca a necessidade de compreender a evolução do mercado de opioides dos EUA através do estabelecimento de uma conexão entre drogas, violência e capitalismo que leve em consideração dois vetores fundamentais:

O primeiro é a relação entre o controle e a comercialização de drogas, que desencadeou mercados lícitos e ilícitos multibilionários ao redor do mundo nos quais os principais operadores são, respectivamente, corporações farmacêuticas transnacionais e grupos criminosos organizados [...] O

segundo vetor é a relação entre mecanismos violentos para controle de drogas empregados por forças de segurança estatais e interesses privados orientados pela busca do lucro na lógica capitalista. (PEREIRA, 2021, p. 187, tradução nossa).

No âmbito da atuação de corporações farmacêuticas nos EUA, Pereira analisa um conjunto de fatores que criaram condições para o estabelecimento desse mercado lícito multibilionário de medicamentos opioides, destacando que a institucionalização do uso de opioides foi conduzida através de regulamentações de mercado com o objetivo de garantir sua disponibilidade e um amplo aumento de prescrições. Dentre esses fatores, a função exercida pela Purdue Pharma através do lançamento do medicamento opioide OxyContin em 1996 é apontada pelo autor como um caso paradigmático, uma vez que a expansão do seu uso se deu através de uma série de estratégias replicadas por corporações farmacêuticas que consistiam, por exemplo, em articulações diretas com a FDA, agência regulatória federal dos EUA responsável pela aprovação de medicamentos, assim como em gastos expressivos com *lobby* político ao longo desse período (PEREIRA, 2021, p. 189-190).

É através deste contexto que o autor destaca o cenário atual do mercado de opioides nos EUA sob um olhar que não dissocia suas faces lícitas e ilícitas, uma vez que estas estão intrinsecamente conectadas. A conexão se materializa a partir do momento no qual o enorme aumento no número de medicamentos opioides prescritos possibilitou seu desvio para consumo inapropriado, ao mesmo tempo em que esse aumento alimentou um ciclo de alta no uso de heroína, uma droga que se tornou cada vez mais acessível e pura (PEREIRA, 2021, p. 191-192).

A extensão da chamada “crise dos opioides” nos EUA é também amplamente retratada na literatura médica sob diversas perspectivas (HANDEL, 2016; HODDER *et al*, 2021; MELDRUM, 2016; PETERS, 2016; ZEE, 2009). Os artigos de Meldrum (2016) e Zee (2009) buscam reconstruir as estratégias utilizadas pelas corporações farmacêuticas com o objetivo de fomentar a expansão de mercados de medicamentos opioides, destacando as estratégias de marketing e articulações com os órgãos reguladores no país. Os trabalhos de Hodder *et al*. (2021), Peters (2016) e Handel (2016) se dedicam a analisar sinergias observadas entre a expansão do uso de opioides injetáveis, lícitos e ilícitos, com o aumento do número de casos de HIV e hepatite C, decorrentes do uso de seringas contaminadas, contribuindo para dimensionar as distintas faces e consequências da evolução desses mercados nos

EUA.

Tendo em vista que o mercado de opioides mexicano revela-se sob um constante processo de transformação e evolução ao longo do século XXI, marcado por interações que perpassam simultaneamente dinâmicas e estruturas lícitas e ilícitas em dimensão internacional, entende-se a necessidade de retomar a contribuição oferecida por Andreas (2004). O autor ressalta que os processos de liberalização econômica decorrentes da intensificação da globalização têm dois resultados observados, sendo o primeiro o aumento de fluxos econômicos legais e o segundo a intensificação de sua contraparte ilícita que é alvo de criminalização por parte do Estado:

A liberalização do mercado afrouxou substancialmente os controles do Estado sobre os fluxos econômicos legais nas últimas décadas, mas continuou a haver ao mesmo tempo uma criminalização de mercado seletiva e intensa. Assim, mesmo que a economia global tenha se tornado mais integrada e interdependente, os estados construíram barreiras contra o intercâmbio econômico transfronteiriço 'indesejável'. Isso se tornou particularmente evidente nos esforços para controlar a migração ilegal, drogas proibidas e o financiamento ilícito. (ANDREAS, 2004, p. 643, tradução nossa).

Andreas ressalta que o lícito e o ilícito estão conectados e que empresas globais se engajam em ambos, o que permite associar com a expansão do uso de opioides nos EUA sob atuação decisiva das corporações farmacêuticas. Ao mesmo tempo em que estas atuavam em dimensões consideradas lícitas, através da produção e comercialização de medicamentos opioides, também se engajavam em dinâmicas ilícitas para potencializar o número de prescrições através de estratégias que envolviam, entre outras, a omissão dos efeitos reais e do potencial de adicção de seus medicamentos, articulações com agentes reguladores e pagamentos de propinas para profissionais de saúde (ANDREAS, 2004, p. 644; MEIER, 2007; PEREIRA, 2021, p. 187; PILLER; YOU, 2018).

Com uma lente direcionada para compreender e dimensionar a evolução do mercado ilícito de opioides no México ao longo do século XXI, Felbab-Brown (2019) analisa esse processo de evolução através de uma lente generalista que busca identificar os múltiplos fatores que favoreceram seu desenvolvimento, o aumento de sua complexidade e os desdobramentos relacionados ao aumento da violência no país. Em consonância com algumas das premissas adotadas por Andreas (2004), sua abordagem está estruturada na compreensão do mercado mexicano como um mercado altamente dinâmico, complexo e multipolar, que é marcado pela

intensificação de processos de fragmentação dos principais grupos criminosos que nele operam e também por sua evolução estrutural, marcada pelo aumento da complexidade desses mesmos grupos que, especificamente a partir de 2006, diversificam suas estratégias, atividades econômicas e métodos de violência e intimidação (FELBAB-BROWN, 2019).

Esse diagnóstico do mercado mexicano dialoga com a crítica de Andreas (2004) em relação à abordagem centralizada do que chama de crime global. A existência de uma interpretação que trata o crime global partindo da perspectiva de estrutura centralizada e hierarquicamente organizada é falha, uma vez que, caso identificada essa estrutura, os mecanismos de *law enforcement* por parte de autoridades locais e internacionais no combate e no desmantelamento de grupos criminosos seriam facilitados, fato que não se verifica até o presente momento. Para o autor, o movimento de descentralização de organizações criminosas para uma atuação em redes é um dos resultados diretos da intensificação desses mecanismos, que fizeram com que os grupos que operam nesses mercados repensassem suas estruturas organizacionais, visando dificultar o seu combate (ANDREAS, 2004, p. 644).

Felbab-Brown defende que a fragmentação do mercado ilícito de opioides no México é resultado direto das estratégias de *law enforcement* do governo mexicano, que apostava na chamada *High-Value Targeting* (HVT), uma estratégia que consistia na tentativa de neutralizar ou eliminar líderes influentes dos principais grupos criminosos operantes nesse mercado. A adoção do HVT fomentou a consolidação de um mercado altamente complexo e multipolar que dificulta os cálculos de equilíbrio de poder e o estabelecimento da dissuasão, além de interromper a capacidade de transição pacífica de liderança desses grupos, favorecendo os processos de irrupção da violência (FELBAB-BROWN, 2019, p. 10).

Esse diálogo contribuirá para compreender ao longo da dissertação como os mecanismos de violência estatal tiveram um papel decisivo no processo de evolução do mercado ilícito de opioides mexicano e acima de tudo como esses mecanismos também podem ser apontados como fatores diretamente responsáveis pelo aumento da violência no país ao longo do século XXI. Há de se destacar, no entanto, duas dimensões de análise sobre o mercado mexicano que não compõem diretamente o radar analítico de Felbab-Brown (2019), mas são importantes ao objeto desta pesquisa, entendendo primeiramente que sua análise possui uma orientação voltada

à formulação de políticas públicas. Dentre as principais dimensões identificadas, a primeira se insere no protagonismo desempenhado pelo mercado de fentanil ilícito principalmente a partir de 2013, enquanto a segunda reside na avaliação fragmentada do impacto exercido pela intensificação das dinâmicas transnacionais na estrutura e nos fluxos desse mercado.

Tratando-se de um artigo publicado em 2019 e considerando ainda que a preocupação de Felbab-Brown está direcionada de maneira destacada para explicar as transformações observadas na estruturação de grupos criminosos, na criminalidade e no próprio mercado em si, observa-se que a autora diminui a importância do mercado de fentanil ilícito no país quando afirma que este não alterou as dinâmicas e estruturas de criminalidade, dedicando um espaço restrito para tratar simultaneamente dessa evolução e sua dimensão transnacional. Destaca-se que a própria autora reconhece que o fentanil já se tornou a droga ilícita mais letal nos EUA, o que já poderia ser considerado como um indicativo de transformação significativa, uma vez que o mercado mexicano atua com protagonismo nas redes de produção e distribuição da droga que tem seu vizinho ao norte como grande mercado consumidor. Sua dimensão é mencionada no artigo através de um breve destaque para a participação de atores de origem chinesa e indiana na formação e expansão dessas redes, no entanto, esta menção possui mais um caráter informativo do que analítico (FELBAB-BROWN, 2019, p. 4, 17).

Em um esforço de construir um arcabouço multidisciplinar que trata da evolução do mercado ilícito de opioides no México, identificamos um conjunto de autores que analisam essas transformações sob influência de fatores sociais e econômicos e/ou se dedicam para compreender as dinâmicas desse mercado em regiões específicas dentro do país (GAUSSENS, 2018; GRANDMAISON; MORRIS; SMITH, 2019; KYLE, 2015; RODRIGUES *et al*, 2017; SOLÍS GONZÁLEZ, 2013. Grandmaison, Morris e Smith (2019) buscam compreender quais as principais causas e efeitos que circundam o movimento de redução da demanda por heroína de origem mexicana nos EUA e o aumento da demanda por fentanil ilícito, que resultou nos últimos anos em uma queda acentuada nos preços de venda do ópio que eram praticados por produtores rurais mexicanos (GRANDMAISON; MORRIS; SMITH, 2019, p. 313). Adicionalmente à análise desse movimento, há também um interesse em analisar como a produção de ópio no México se tornou relevante ainda na primeira metade do século XX e se conectou com mudanças econômicas vivenciadas pelo país

ao longo das décadas seguintes, principalmente entre as décadas de 1990 e 2000, sob avanço de uma agenda neoliberal preconizada pelos EUA.

Nesse último período, entende-se que o avanço de uma agenda neoliberal é marcado pela assinatura do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) em 1994, que resultou em um estímulo à importação de *commodities* agrícolas dos EUA pelo México em decorrência da redução de barreiras tarifárias logo nos anos seguintes, o que começava a tornar a competição por esses mercados desleal e inviável para agricultores locais mexicanos. Os processos de redução tarifária se intensificaram na década seguinte e as duas saídas mais comuns encontradas por esses produtores rurais eram a migração para cidades mais industrializadas no México e até mesmo nos EUA ou a troca do cultivo de *commodities* lícitas por cultivos ilícitos de papoula e maconha, que objetivava atender uma demanda crescente por drogas ilícitas em seu vizinho ao norte. O mercado de opioides estadunidense demandava de maneira crescente a heroína de origem mexicana ao longo do século XXI, enquanto a demanda por maconha cultivada no México caminhava em sentido oposto em decorrência de fatores como o aumento do cultivo local da droga, em sintonia com os processos de legalização do seu cultivo para uso medicinal e recreativo em diversos estados dos EUA, além da baixa qualidade comumente encontrada na maconha de origem mexicana (GRANDMAISON; MORRIS; SMITH, 2019, p. 314-316).

O artigo de Solís González (2013, p. 11) também busca rastrear o desenvolvimento do crime organizado e do narcotráfico no México como consequência do avanço de políticas neoliberais, mas diferentemente de Grandmaison, Morris e Smith (2019), sua preocupação não reside na compreensão da evolução do mercado de opioides mexicano especificamente. O autor destaca que ainda na década de 1980, antes da assinatura do NAFTA, as políticas de ajuste fiscal impostas ao México pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) impactaram negativamente na balança de pagamentos, na taxa de investimentos e nos empregos e salários no país, resultando em quadro de recessão econômica profunda e de crescente desigualdade social

A adesão mexicana ao NAFTA na década de 1990 sob influência das políticas neoliberais preconizadas pelo chamado Consenso de Washington é destacada como um momento no qual o país abre mão de sua capacidade de intervenção na economia nacional, abrindo espaço para uma economia baseada essencialmente no capital

financeiro e no livre fluxo de capitais internacionais de caráter especulativo (SOLÍS GONZÁLEZ, 2013, p. 11-12). É através dessa construção do cenário econômico mexicano que o autor aponta a existência de uma relação simbiótica entre o regime neoliberal, suas consequências sociais e econômicas e a evolução do crime organizado e do narcotráfico no país (SOLÍS GONZÁLEZ, 2013, p. 19).

A proposta de análise de Grandmaison, Morris e Smith (2019, p. 317) dialoga mais diretamente com o objeto dessa pesquisa. A construção do avanço neoliberal no México, principalmente a partir da assinatura do NAFTA em 1994, é trabalhada pelo autor como uma forma de assentar bases para compreender como a dimensão econômica se provou relevante, uma vez que problemas de ordem social derivaram de longos períodos de retração das atividades econômicas no México e contribuíram para a evolução de um mercado ilícito de opioides no país. Apesar de destacar inicialmente essa evolução sob uma perspectiva nacional, uma das contribuições mais importantes da pesquisa conduzida pelos autores consiste em analisar as transformações sob uma lente localizada, através de dois estudos de caso etnográficos em duas comunidades produtoras de ópio, sendo a primeira na região de Sierra Madre Ocidental, no estado de Nayarit e a segunda na região de Sierra Madre del Sur, no estado de Guerrero. O objetivo é analisar como o aumento do consumo de fentanil ilícito nos EUA gerou uma queda abrupta na demanda pela heroína de origem mexicana e conseqüentemente no preço praticado por produtores rurais na venda do ópio para a fabricação da droga, relacionando esse movimento com causas e consequências em uma perspectiva socioeconômica.

A análise de transformações observadas nos mercados ilícitos de opioides no México em nível nacional é essencial, uma vez que permite dimensionar, em alguma medida, sua extensão e seu alcance. Entretanto, um olhar voltado aos estados, regiões e comunidades consideradas protagonistas no cultivo de papoula e produção de ópio no país fornece subsídios relevantes que também contribuem para materializar como as interações em dimensão transnacional se apresentam nessas localidades. Adicionalmente, identifica-se que essas mudanças, analisadas sob uma lente mais localizada, ao mesmo tempo em que refletem fatores específicos que compõem cada localidade, refletem também características comuns que são observadas em nível nacional.

A contribuição de Gaussens (2018) segue sob essa premissa e permite determinar alguns vínculos com a linha investigativa adotada por Grandmaison, Morris

e Smith (2019). Advindo das Ciências Sociais, Gaussens afirma que estudos sobre cultivos ilícitos são frequentemente encontrados sob o arcabouço da criminologia, do direito penal e da economia de mercados ilícitos, no entanto, sua proposta consiste em uma análise sobre o cultivo de papoula em Guerrero através de uma dimensão política, classificada como contrária ao discurso oficial de proibição e ao combate do narcotráfico. O primeiro vínculo que pode ser estabelecido entre os dois autores está justamente na adoção de localidades específicas dentro do México que desempenham função destacada nas dinâmicas de produção de ópio e drogas ilícitas derivadas.

O segundo reside na compreensão de Gaussens em relação aos fatores econômicos e sociais que desempenham importante função na criação de condições para a expansão desse mercado em nível local e internacional, destacando que o estado de Guerrero figura historicamente entre os piores estados em nível de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que se destaca por sua liderança em mercados ilícitos. O autor também parte da premissa que o avanço do neoliberalismo a partir da década de 1980 resultou em um desastre da chamada agricultura tradicional marcado pela redução dramática da participação agropecuária na composição do PIB mexicano, movimento este que resultou em uma busca contínua de produtores rurais por alternativas ao cenário de declínio econômico. Dentre as principais alternativas, Gaussens também aponta a migração ou o envolvimento em mercados ilícitos como o caminho mais comum buscado pelas famílias rurais (GAUSSENS, 2018, p. 52-53).

Evitando pautar o debate na economia de mercados ilícitos, Gaussens parte para analisar fundamentalmente a relação entre produção de drogas e violência, entendendo que essa relação é mais institucional do que criminal, uma vez que “todo cultivo ilícito é sinônimo de violência estatal” e complementa:

No México, não há dúvida de que o narcotráfico é uma questão eminentemente política. Mais do que grupos criminosos que atuam no mercado de drogas, a questão dos cultivos ilícitos diz respeito ao Estado, suas instituições e, em particular, à instituição oficialmente encarregada de combatê-los: o exército. (GAUSSENS, 2018, p. 65-66, tradução nossa).

Um incômodo analítico advém de sua abordagem. Logo no início, o autor aponta que a relevância estratégica da região de Guerrero nas dinâmicas do ópio contrasta com uma suposta pobreza analítica encontrada em diversas áreas (GAUSSENS, 2018, p. 34). Conforme já mencionado, Gaussens afirma que os

estudos sobre cultivos ilícitos têm se restringido em abordagens dentro da criminologia, do direito penal e da economia de mercados ilícitos, enquanto defende que sua lente de análise a partir da dimensão política é inovadora. No entanto, mesmo que sua abordagem ofereça importante contribuição, não se identifica uma lente inovadora para analisar cultivos e mercados ilícitos no México, especialmente no estado de Guerrero, tendo em vista que a sua visão sobre a dimensão política desse mercado está majoritariamente centrada na compreensão de suas relações com o discurso oficial do proibicionismo e do combate militarizado ao narcotráfico sob protagonismo do Exército, uma lente que tem sido amplamente explorada nas últimas décadas, assim como já foi demonstrado nesse capítulo.

Afastando-se em alguma medida dos autores que lançam um olhar predominantemente para as variáveis sociais e econômicas, mas ainda mantendo uma lente direcionada às regiões que se destacam no mercado ilícito de opioides no México, Kyle (2015) e Rodrigues *et al.* (2017) delimitam mais rigorosamente localidades específicas dentro do estado de Guerrero, nas quais distintas dinâmicas desse mercado se materializam. Kyle (2015) direciona seu trabalho para a realização de um mapeamento multifacetado das condições prévias, transformações e resultados desse processo de evolução em sete subregiões do estado através de uma lente generalista que objetiva resgatar a combinação de fatores geográficos, econômicos, sociais, de criminalidade e violência, de *law enforcement* e principalmente um mapeamento sobre a estrutura desse mercado ilícito, ressaltando os principais grupos criminosos que nele operam.

Por outro lado, o trabalho de Rodrigues *et al.* (2017, p. 609) não intenciona mapear dinâmicas e transformações em diversas regiões do estado, mas sim analisar como esses fatores geográficos, econômicos e políticos impactaram o tráfico de drogas e o crime organizado na chamada “Zona Metropolitana de Acapulco” e resultaram em um processo contínuo de aumento dos índices de violência em Guerrero. O autor defende que compreender as dinâmicas de mercados ilícitos de Acapulco pode contribuir para a análise de fontes de insegurança em outras cidades nas Américas.

No que concerne às condições prévias, Kyle (2015, p. 11) não diverge dos autores previamente mencionados (GAUSSENS, 2018; GRANDMAISON; MORRIS; SMITH, 2019; SOLÍS GONZÁLES, 2013) e aponta uma combinação de fatores que tornaram Guerrero uma região fértil para a consolidação e expansão de um mercado

ilícito de opioides baseado no cultivo de papoula, dentre eles, a característica montanhosa da região, a infraestrutura precária de transporte, os baixos índices de desenvolvimento econômico e social, a agricultura de subsistência e os altos níveis de desemprego e informalidade, que evidenciam o isolamento do Estado em relação ao acesso da população aos serviços governamentais.

Em que pese as características e especificidades do estado, o cenário de violência crescente expressa dinâmicas similares às observadas em nível nacional. Nesse sentido, Kyle (2015, p. 8) e Rodrigues *et al.* (2017, p. 617, 626) abordam alguns fatores que condicionam a violência em Guerrero e outras regiões, dentre os quais a intensificação dos conflitos entre grupos criminosos pelo controle de rotas e fluxos de drogas ilícitas, bem como a fragilidade de acordos estabelecidos entre autoridades e atores ilícitos que se alternam entre interesses ora convergentes ora conflitivos se destacam.

Uma das principais barreiras identificadas por Kyle (2015) para reverter o quadro de violência e do protagonismo dos mercados ilícitos no estado remete ao debate realizado ainda neste capítulo sobre variáveis socioeconômicas que contribuem para criar condições favoráveis à expansão desses mercados fundamentalmente em zonas rurais. Em um cenário de colapso da economia rural de Guerrero, a falta de oportunidades de crescimento e o alto índice de desemprego colocaram a população rural do estado em uma condição de fragilidade que somente foi amenizada através da expansão do cultivo de papoula. O autor defende que:

Fora da produção de narcóticos, as perspectivas para os agricultores de Guerrero são provavelmente piores hoje do que há uma década. Eliminar a maconha e a papoula deixaria uma porcentagem considerável da população rural de Guerrero sem meios de subsistência. Se isso fosse feito precipitadamente, o êxodo do campo tornaria insignificante o fluxo atual de refugiados que fogem das zonas de conflito. (KYLE, 2015, p. 50, tradução nossa).

A preocupação que circunda um cenário de interrupção ou redução drástica dos cultivos de papoula no México e seus efeitos sociais e econômicos não carece de materialidade e suscita novos debates que objetivam repensar e questionar a forma pela qual o país escolheu lidar com o tema das drogas, do mercado ilícito de opioides e da criminalidade organizada, abrindo caminhos para o debate sobre políticas alternativas.

Essa discussão se apresenta atualmente de forma embrionária, tanto na esfera política mexicana quanto na esfera acadêmica. A pesquisa de Grandmaison, Morris e

Smith (2019, p. 324-326), contextualizada na redução dos preços e da demanda por ópio e drogas derivadas, configura-se novamente como uma das mais relevantes nesse sentido, uma vez que se propõe a discutir diretamente duas possíveis saídas para agricultores rurais que têm no cultivo da papoula sua principal e muitas vezes única fonte de renda. A principal alternativa debatida está localizada no âmbito de um possível processo da regulação e legalização do cultivo de papoula e da produção de ópio para fins medicinais, atrelando a discussão aos interesses da indústria farmacêutica, enquanto uma segunda alternativa insere-se nas discussões sobre programas de substituição de cultivos. Deve-se ressaltar, no entanto, que não há aqui qualquer pretensão de conduzir uma revisão exaustiva sobre o crescente debate de regulação de drogas nas Relações Internacionais, mas sim demarcá-lo exclusivamente no contexto mexicano, como mais um dos resultados do rastreamento da evolução e das transformações que o mercado de opioides no país experimenta ao longo do século XXI.

Tratando-se de um tema recente e ainda pouco explorado, é importante destacar que parte significativa das discussões e reflexões produzidas sobre a regulação do ópio no país para fins medicinais no México não são conduzidas dentro da literatura acadêmica, tanto de Relações Internacionais quanto de outras áreas, mas principalmente por organizações não governamentais e lideranças políticas mexicanas. Nesse sentido, o terceiro capítulo reunirá um esforço para dimensionar os debates vigentes no país, identificando vantagens e barreiras que são levantadas nesse processo.

Assim como já mencionado e como será também demonstrado ao longo dos próximos capítulos, o cultivo de papoula é central para a sobrevivência de muitos produtores rurais. O destaque ao estado de Guerrero não é aleatório, uma vez que além da dependência local da venda do ópio e de drogas ilícitas derivadas, foi no âmbito do Legislativo e do Executivo do estado que a discussão tomou forma política a partir do ano de 2016, através de uma proposta fundamentalmente pautada na possibilidade de legalização do cultivo de papoula e fornecimento de ópio para a produção de medicamentos lícitos pela indústria farmacêutica que seriam utilizados na infraestrutura nacional de saúde (NAVARRO, 2016, p. 1).

Mesmo em um contexto de literatura reduzida, pode-se identificar alguma aproximação entre autores que passaram a debater recentemente os caminhos possíveis e as limitações dentro do debate regulatório do ópio no México

(GRANDMAISON; MORRIS; SMITH, 2019; GOODMAN-MEZA, 2019; FELBAB-BROWN). Compreendendo a importância de repensar a forma pela qual o México escolheu conduzir sua política de drogas, Grandmaison, Morris e Smith (2019, p. 324-325) defendem o debate sobre regulação do ópio para fins medicinais como um ponto de partida, mas são cautelosos e evitam afirmar que essa seria uma solução imediata que poderia ser viabilizada a curto prazo. Os autores levantam algumas barreiras imediatas que se colocam frente a esse processo, dentre as quais destacam os entraves regulatórios internos e externos e os custos de adequação que seriam gerados aos produtores rurais, o histórico problema do país com a violência e corrupção, dificultando o controle da produção, bem como o risco de reprodução do cenário de expansão do uso de medicamentos opioides enfrentado pelos EUA.

Felbab-Brown (2020) dá continuidade em suas pesquisas sobre o mercado de opioides mexicano, dessa vez com um artigo especificamente direcionado para tratar do que ela chama de “armadilhas” do licenciamento da papoula no país. A identificação dessas armadilhas não implica em dizer que há uma defesa em relação à histórica e violenta política de combate às drogas adotada desde o século passado:

A erradicação forçada apresenta uma miríade de problemas, intensificando a violência e a dependência da população local de grupos criminosos. No entanto, os esforços de meios de subsistência alternativos têm sido inadequados e enfrentam uma miríade de desafios. Os desafios são ainda maiores para licenciar a papoula para a produção de morfina e outros opiáceos médicos. (FELBAB-BROWN, 2020, tradução nossa).

Em confluência com os pontos levantados por Grandmaison, Morris e Smith (2019), a autora levanta duas questões iniciais que se colocam como parte das barreiras que envolvem um potencial avanço regulatório do cultivo de papoula no México. A primeira consistiria na dificuldade em prevenir o desvio de ópio lícito para mercados ilícitos de droga em um país de grande extensão territorial e que historicamente não conseguiu conter a expansão de fluxos ilícitos. A segunda estaria relacionada com o desafio em assegurar uma demanda legal suficiente para absorver uma ampla produção local de ópio que provavelmente recairia sobre a expansão de um mercado de medicamentos lícitos, criando condições para fomentar uma crise similar à vivenciada pelos EUA sob intensa atuação de corporações farmacêuticas. Felbab-Brown defende que um processo de regulação do ópio somente pode ter êxito para efeitos de redução da violência e enfraquecimento dos grupos criminosos se o México adotar uma ordem inversa, centralizando inicialmente seus esforços para a

construção de um sólido e eficaz Estado de direito, principalmente em áreas produtivas e obtendo ganhos significativos na redução dos níveis de corrupção e impunidade no país (FELBAB-BROWN, 2020).

O trabalho de Goodman-Meza (2019), ainda que dialogue com as pesquisas de Grandmaison, Morris e Smith (2019) e Felbab-Brown (2020), tem por objetivo dimensionar o consumo interno de opioides no México, uma lente de análise pouco explorada, considerando que o país é comumente analisado sob sua condição de produtor de drogas opioides. Reconhecendo que o México não possui um amplo histórico de consumo de drogas lícitas e ilícitas dessa classe, muito em razão do custo elevado destas, o autor identifica que esse processo apresenta sinais de mudança com as recentes flexibilizações nos requisitos necessários para a prescrição de medicamentos, por exemplo. Anterior aos debates regulatórios, Goodman-Meza defende que o processo de flexibilização observado a partir de 2015, sob pressão de associações médicas e da indústria farmacêutica, já colocam o México em meio a um processo de expansão do uso de medicamentos opioides que urge atenção por parte do Estado para evitar que se crie condições para um cenário similar ao observado nos EUA (GOODMAN-MEZA, 2019, p. 76-79)

Essas abordagens aparecem como respostas diretas a um movimento de intensificação de propostas de regulação e legalização da produção do ópio que, apesar de incipientes, começaram a ganhar corpo no debate político no país nos últimos anos, tanto em nível federal quanto em nível estadual. Tratando-se de um movimento recente e que ainda percorrerá um extenso caminho, é natural que as pesquisas que começam a surgir em âmbito acadêmico com uma lente direcionada para o México acabem por dialogar mais diretamente com a esfera política. Nesse sentido, Grandmaison, Morris e Smith (2019) e Felbab-Brown (2020) convergem na adoção de uma perspectiva mais cautelosa, evitando assumir as propostas de regulação e legalização do ópio como uma possibilidade de ganhos absolutos e imediatos, principalmente em relação à solução de questões sociais, econômicas e de criminalidade e violência que serão expostas ao longo desta pesquisa. Entretanto, deve-se salientar que ambos compreendem a relevância e a necessidade de repensar os modelos de políticas de drogas adotados no país.

Conforme intencionou-se demonstrar, os debates sobre mercados ilícitos de drogas tiveram uma inserção tardia nas Relações Internacionais. Especialmente em relação aos mercados ilícitos no México, esses debates têm sido comumente

conduzidos através de abordagens que buscam retratar o aumento da criminalidade e da violência, a evolução das organizações criminosas que atuam no país e o papel do Estado, que se materializou nas últimas décadas principalmente através do combate violento e militarizado sob uma lógica proibicionista. Quando a lente de análise é deslocada para revisar a literatura da área que trata especificamente da evolução do mercado de opioides no país, constata-se uma produção ainda mais incipiente que demanda futuras investigações. Nesse sentido, há de se destacar as contribuições de produções localizadas em outras áreas do conhecimento como na Ciência Política, nas Ciências Sociais, nas Ciências Econômicas e até mesmo nas Ciências Médicas, que auxiliam na construção de um de um arcabouço analítico e evidenciam a importância de uma lente multidisciplinar como um instrumento para abrir novos caminhos de pesquisa sobre mercados ilícitos de drogas e criminalidade nas Relações Internacionais.

Mesmo reconhecendo a contribuição dessa lente para compreender a evolução do mercado ilícito de opioides no México, é possível identificar dois importantes debates que ainda aparecem com pouca frequência em grande parte das pesquisas localizadas em outras disciplinas e até mesmo na disciplina de Relações Internacionais. O primeiro deles diz respeito à dimensão transnacional dessa evolução, que por muitas vezes é entendida apenas sob a marca da difusão do proibicionismo norte-americano e da chamada “guerra às drogas”, desconsiderando as dinâmicas e interações entre outros atores que transitam continuamente em esferas lícitas e ilícitas, independentemente de questões ou possíveis limites geográficos. Essas dinâmicas e interações se provam decisivas para compreender os processos de estruturação desse mercado, desde a formação da demanda até a criação de redes complexas que garantirão ampla disponibilidade de drogas opioides, bem como de seus efeitos diretos observados na evolução da violência e da criminalidade e nas transformações sociais e econômicas observadas no país.

Um segundo debate que urge maior reflexão reside na interação entre o que foi politicamente classificado como lícito e ilícito desde o início do século XX. Conforme será demonstrada ao longo dos dois próximos capítulos, a evolução do mercado ilícito de opioides mexicano não pode ser reduzida em atores ilícitos buscando a expansão de suas atividades por meios violentos de um lado *versus* atores lícitos, principalmente estatais, combatendo a criminalidade do outro. Foi somente através de profundas articulações entre atores localizados nas duas dimensões, em âmbito público e

privado sob construção transnacional, que a expansão de um sólido mercado foi possibilitada principalmente ao longo do século XXI com uma evolução notadamente dinâmica e complexa.

3 A EVOLUÇÃO DO MERCADO DE OPIOIDES NO MÉXICO SOB PROTAGONISMO DA HEROÍNA NO SÉCULO XXI

A formação do mercado ilícito de drogas opioides no México tem suas bases assentadas no início do século XX, no entanto, sua consolidação remonta ao início da década de 1970, momento no qual o país se configurava como o maior fornecedor de heroína para os mercados ilícitos dos EUA. A partir de 1975, grupos criminosos estabelecidos no México já eram responsáveis por atender quase 80% da demanda por heroína no mercado estadunidense (REUTER; RONFELDT, 1992, p. 4). Historicamente ligado com demandas originadas em seu vizinho ao norte, o mercado mexicano de drogas opioides é caracterizado por uma constante evolução, tanto em relação à complexidade dos atores que nele operam quanto às estratégias de expansão pensadas com o objetivo de garantir as condições necessárias para manutenção da disponibilidade e o abastecimento de mercados externos de heroína. Movimento decisivo que também evidencia essa evolução, o protagonismo de opioides de origem sintética a partir de 2013, particularmente do fentanil, é mais uma das expressões desse mercado.

A consolidação da posição mexicana no mercado ilícito de opioides é resultado direto de uma combinação entre dinâmicas e processos variados que atuaram na formação de uma ampla demanda por drogas opioides. Rastrear esses processos e dinâmicas torna-se imprescindível para compreender a evolução e as transformações do mercado mexicano a partir do início do século XXI. A formação desse mercado, bem como a subsequente construção de um movimento proibicionista mexicano, estiveram desde o princípio profundamente conectadas, em âmbito lícito e ilícito, com demandas e interesses originados nos EUA.

3.1 A inserção mexicana na construção do proibicionismo do ópio em perspectiva internacional

A relação do México com o ópio e outras drogas, assim como em outras sociedades do Ocidente e do Oriente, não pode ser compreendida unicamente a partir do momento no qual estes passam a ser classificados como ilícitos. O uso de ópio e de drogas derivadas foi amplamente difundido ao longo da era moderna sob dimensões medicinais e recreativas, sendo considerado um medicamento de fácil

acesso e eficaz para tratamentos distintos, dentre os quais se destacam o uso analgésico para combate às dores diversas, depressão, sua ação terapêutica contra males pulmonares e gastrointestinais e também sua utilidade no combate à fadiga e ao tédio (CARNEIRO, 2018, p. 87). Tanto na dimensão terapêutica quanto na dimensão recreativa, foi na China onde se observou a consolidação de um grande mercado de ópio, bem como a adoção das primeiras posturas proibicionistas ainda no século XVIII. Em 1729 foi promulgada uma proibição ao uso não medicinal da droga pautada na evolução de um movimento puritano que advogava pela restrição do ópio e pela condenação de diversas práticas sexuais como a prostituição, a sodomia e o adultério, entendendo que havia uma conexão com o uso da droga como estimulante sexual em bordéis (CARNEIRO, 2018, p. 91).

No ano de 1796, mais um passo foi dado nesse sentido com a proibição total da importação de ópio na China, contribuindo para a expansão de um mercado clandestino e para a eclosão das conhecidas guerras do ópio em 1839 e 1856, que derivavam do conflito entre mercadores estrangeiros (fundamentalmente europeus) exportadores de ópio para o país asiático e as leis chinesas de interdição. O interesse europeu em assegurar um amplo mercado consumidor consistia em garantir um maior equilíbrio na balança comercial com a China, que era deficitária ao longo do século XVIII. Como resultado dessas duas guerras, os chineses foram derrotados e submetidos aos interesses comerciais europeus, dentre os quais o aumento da produção e exportações de ópio contribuíram para popularizar o acesso à droga, antes restrito às elites do país asiático ao longo do século XIX (CARNEIRO, 2018, p. 93-100).

Contextualizar brevemente o uso de ópio e os primeiros movimentos de proibição na China contribuem para dimensionar alguns aspectos da relação mexicana com a substância extraída da papoula e outras drogas. Durante boa parte do século XIX, a dimensão medicinal do uso de drogas como o ópio, a maconha, a cocaína e a folha de coca era predominante no México. Na década de 1840, por exemplo, empresários mexicanos defendiam o cultivo em massa de papoula visando a extração de ópio para fins medicinais. Quase trinta anos depois, a Sociedade Farmacêutica do México ainda sustentava essa defesa argumentando em favor do uso da folha de coca como um estimulante tônico, da cocaína como um analgésico, da codeína e da morfina como sedativos e do ópio como substância indispensável para a produção de produtos farmacêuticos. Foi nas últimas duas décadas do século

XIX, no entanto, que a percepção mexicana sobre essas e outras drogas foi alterada. O uso da maconha passou a ser associado com insanidade e criminalidade e o uso de drogas quimicamente processadas, antes considerado sofisticado e associado com um estilo de vida boêmio, começou a ser envolvido nos discursos antidrogas. A estigmatização do consumo de ópio através do fumo no México se conectou intrinsecamente com a atribuição de males diversos aos chineses que eram vistos, por exemplo, como agressores sexuais que degeneravam valores e a moral da sociedade mexicana (SMITH, 2016, p. 35-36; STEFANONI, 2012, p. 27-28).

A construção de um movimento proibicionista estadunidense tem como marco inicial a aprovação da *Food and Drug Act* em 1906 que regulamentava com maior rigor a produção de alimentos e drogas, instaurando uma postura inédita na tradição liberal do país. A promulgação do *Opium Exclusion Act* em 1909, que proibia a importação e uso do ópio no país, da *Harrison Narcotic Law* em 1914, que proibia a venda de ópio sem a devida prescrição médica e da *Narcotic Drug Import and Export Act*, que restringia a importação de ópio bruto representou um ponto de inflexão nos mercados de drogas opioides e outras drogas variadas na região (WERNER, 2001, p. 173). Simultaneamente, a política mexicana de combate às drogas era construída sob influência direta de Washington que havia determinado que o país estabelecesse controles internacionais do tráfico de drogas (MEDEL; THOUMI, 2014, p. 200). Em 1912 o México restringiu as importações de opiáceos e cocaína e proibiu o fumo de ópio. Em 1915 o serviço postal mexicano, em acordo com sua contraparte nos EUA, determinou a restrição do transporte de ópio através de serviços postais. No ano de 1920 a criação do decreto “Disposições sobre o Cultivo e Comércio de Produtos que Degeneram a Raça” baniu o cultivo e comércio de maconha, restringia a importação e venda de opiáceos e cocaína apenas para médicos e distribuidores licenciados e proibia o cultivo da papoula do ópio, bem como a extração do seu látex sem permissão especial (CAMPOS, 2010, p. 389).

Em 1977, sob idealização dos EUA, a Operação Condor era lançada no México, na região conhecida como Triângulo Dourado, composta pelos estados de Sinaloa, Durango e Chihuahua, tendo como premissa a erradicação da produção local de ópio e maconha através do uso de herbicidas para destruição das plantações. As articulações pensadas para garantir a execução da operação contribuem para estruturar um modelo de combate militarizado do tráfico de drogas ilícitas no país que perdura até os dias atuais (CRAIG, 1980, p. 359-360). Mantendo a influência

estadunidense direta na região, a Iniciativa Mérida é inaugurada em 2007, 30 anos depois da inauguração da Operação Condor. Com um pacote de US\$ 1.4 bilhão, os EUA davam início à um programa de cooperação em segurança, com foco no México, alegando a urgência de combater as organizações criminosas atuantes no tráfico de drogas no país. Através de um programa de cooperação tecnológica, armamentos e inteligência, o discurso oficial amparava-se na intenção de reduzir a assimetria entre as forças de segurança mexicanas e os grupos criminosos que se encontravam em processo de plena expansão (BOTELLO, 2009, p. 106-107).

É possível observar um amplo consenso em relação à influência exercida pelos EUA na construção de uma política de drogas proibicionista e militarizada no México, no entanto, a adoção de uma perspectiva que explica esse processo exclusivamente através de uma via unidirecional, pela qual a participação mexicana seria reduzida à uma mera absorção de políticas impostas de cima para baixo, pode excluir elementos fundamentais que são endógenos ao país. Assim como destacada anteriormente, a associação entre maconha e criminalidade, amparada em estigmatizações de raça e classe, é observada ainda durante o governo de Porfirio Díaz entre o período de 1876 e 1911, antecedendo e até moldando a campanha contra a maconha nos EUA que teve início já na década de 1930. Outro fator que contribui para o argumento de que a política de drogas no México não era unidirecional reside no fato de que a política antidrogas do governo de Richard Nixon estava em consonância com entendimentos contemporâneos de criminologistas e especialistas mexicanos, indicando a existência de uma via de mão dupla que convergia para as posturas proibicionistas adotadas no período (SMITH, 2016, p. 33).

A construção de um modelo proibicionista não se deu, no entanto, unicamente através da criação de políticas de controle internas ou de acordos e influências bilaterais. Respondendo à uma pressão de grupos da sociedade norte-americana, a Convenção Internacional do Ópio assinada em Haia em 1912 é um movimento decisivo no sentido de instaurar um controle internacional das drogas. Dentre os principais pontos, a Convenção estabelecia medidas de controle e restrição ao comércio de ópio bruto e preparado, com o objetivo de reduzir o seu consumo, assim como os cultivos de papoula. A aderência às medidas propostas não foi homogênea, uma vez que países que lideravam as dinâmicas econômicas do ópio se posicionaram de maneira contrária às restrições. (PEREIRA, 2017, p. 89; MCALLISTER, 2000, p. 33-34).

Enquanto a Inglaterra derrotou disposições que exigiam a redução do cultivo do ópio, a Alemanha se opôs a restringir a fabricação de drogas manufaturadas, especialmente da codeína, em razão de sua liderança nesse segmento no mercado internacional. O compromisso para supressão gradual do consumo de ópio também foi impreciso e não houve o estabelecimento de um cronograma. Pesa o fato de que a não adoção das medidas de controle por diversos países entre a Primeira e Segunda Guerra Mundial evidenciou a fragilidade inicial dos objetivos propostos na Convenção, mas mesmo assim estabeleceu as bases de um modelo de proibição que seria intensificado nas décadas seguintes (MCALLISTER, 2000, p. 34-35; FIORE, 2012, p. 9).

Já no pós-criação da ONU, a assinatura do Protocolo de 1953 avança na direção de um controle estrito sobre a produção, exportação e consumo de ópio em nível global, limitando seu uso exclusivamente para fins científicos e medicinais e restringindo a produção a sete países: Bulgária, Grécia, Índia, Irã, Turquia, União Soviética e Iugoslávia. O Protocolo estabelecia, dentre as principais disposições, o controle e monitoramento da quantidade de papoula cultivada e ópio produzida nos países autorizados, a destruição de ópio ilícito apreendido, a possibilidade de inspeções técnicas e aplicação de medidas administrativas e sanções aos Estados que descumprissem essas disposições (ONU, 1953).

Outras duas convenções tiveram papel decisivo no estabelecimento de mecanismos de controle sobre as drogas e modificaram as dinâmicas do ópio e drogas derivadas ainda no século XX, sendo a primeira a Convenção Única sobre Drogas Narcóticas de 1961 e a segunda a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988. A Convenção de 1961, alterada pelo Protocolo de 1972, não rompeu com acordos anteriores, no entanto, conduziu uma simplificação importante através da rescisão de nove desses acordos. O acordo caminhava no sentido da intensificação de mecanismos de controle, incentivando os países signatários a aderirem a proibição do cultivo do ópio, da folha de coca e da maconha quando estes oferecessem riscos à saúde pública e ao bem-estar geral, indicando a apreensão e destruição total de fluxos ilícitos, bem como coibindo a posse drogas. De maneira mais explícita, criava-se um arranjo em favor da adoção de medidas preventivas e repressivas contra o tráfico ilícito, incluindo provisões penais a serem adotadas (ONU, 1961)

Os dispositivos da Convenção de 1961 reforçam a lógica de mercado e da

defesa dos interesses das corporações farmacêuticas. McAllister (2000) corrobora essa premissa ao afirmar que na Convenção de 1961, “os representantes governamentais mantiveram seu lugar no centro do processo de tomada de decisão, com interesses farmacêuticos e especialistas médicos atuando como consultores” (MCALLISTER, 2000, p. 208, tradução nossa). Nesse sentido, drogas como a heroína e a cocaína foram incluídas nas listas de controle mais restritivas, enquanto narcóticos manufaturados que estavam diretamente ligados com o interesse farmacêutico receberam restrições mais brandas (MCALLISTER, 2000, p. 209).

A Convenção de 1988 consolida o arcabouço regulatório das Nações Unidas no âmbito do controle de drogas classificadas como ilícitas e estrutura as posturas adotadas pelos Estados na cooperação e combate ao tráfico de drogas até os dias atuais (PEREIRA, 2017, p. 93). Dentre as premissas centrais, a Convenção parte do pressuposto de que o tráfico ilícito e as atividades criminosas relacionadas são capazes de prejudicar as chamadas “economias legítimas” e ameaçar a estabilidade, a segurança e a soberania dos Estados, defendendo ainda que “[...] o tráfico ilícito é uma atividade criminosa internacional, cuja supressão exige atenção urgente e a mais alta prioridade” (ONU, 1988, tradução nossa). Ao contrário do Protocolo de 1953 e da Convenção de 1961, o acordo de 1988 argumentava explicitamente em favor da necessidade de estabelecer medidas de controle não apenas para as drogas em si, mas também para precursores, produtos químicos e solventes em sua produção (ONU, 1988). Neste contexto, faz-se importante destacar que a Convenção de 1988 tinha como um de seus principais objetivos impor aos Estados signatários a classificação da produção, do consumo e do comércio de drogas e precursores químicos como ofensas criminais em suas respectivas legislações internas, norteando a intensificação da lógica de criminalização e violência da “guerra às drogas” nas décadas seguintes (ONU, 1988, Art.3; PEREIRA, 2017, p. 93;).

As condições e fatores políticos internos também desempenham importante papel no estabelecimento do crime organizado e do tráfico de drogas no México. Neste contexto, é importante destacar o histórico domínio do Partido Revolucionario Institucional (PRI) que governou ininterruptamente por mais de 70 anos, entre 1929 e 2000 e instaurou um padrão de controle que “regulava” o tráfico de drogas no país. O termo “regulava” traz consigo uma conotação crítica, uma vez que essa regulação se dava através do estabelecimento de laços entre governadores, senadores e outras autoridades do alto escalão governamental com os grupos criminosos que se

formavam e evoluíam no período. Alguns foram denunciados como colaboradores diretos, outros responderam legalmente pela proteção das atividades desses grupos. Ao mesmo tempo, agências policiais foram dissolvidas como resultado de escândalos de corrupção referentes ao envolvimento destas com o tráfico de drogas (MEDEL; THOUMI, 2014, p. 197).

A ideia de uma “regulação” do tráfico de drogas exercida pela burocracia estatal durante esse período de domínio do PRI é entendida a partir do momento no qual não havia obrigatoriamente uma relação conflitante entre a política de drogas e a corrupção oficial, mas sim uma relação na qual a corrupção era utilizada como um mecanismo para trazer estabilidade, segurança e recompensa financeira a certos grupos. Além de não assumir a premissa de unidirecionalidade de uma política de drogas moldada exclusivamente por influência dos EUA, Smith (2016) ressalta que desde 1920 é possível observar duas políticas de drogas paralelas que coexistiram ao longo das décadas seguintes no México (SMITH, 2016, p. 33-34).

A primeira política, influenciada diretamente pelos EUA, localizava-se em uma dimensão pública através da assinatura de acordos internacionais, da criação de leis nacionais e de declarações públicas que construíam a postura oficial do governo mexicano para lidar com o tema das drogas, mas sem desconsiderar as preferências nacionais que também caminhavam no sentido de um proibicionismo crescente. A segunda é classificada através de uma chamada “zona cinzenta”, na qual instituições de Estado e atores privados se engajavam conjuntamente com grupos criminosos que operavam nesses mercados ilícitos de drogas, objetivando trazer estabilidade por meio de compensações e concessões. Sustentadas pela alegada fraqueza do Estado, essas políticas de drogas de “zonas cinzentas” contavam com a participação de importantes atores em nível estatal, dentre eles altos funcionários, governadores, generais e outros oficiais de segurança que eram alguns dos principais responsáveis pela operação dessas articulações. Exigia-se desses grupos, em contrapartida, a manutenção de um perfil discreto e de não-violência como condição para as concessões, no entanto, a percepção de aumento no consumo de drogas e do tráfico em si, a pressão exercida pelos EUA, bem como o aumento da pressão pública através da imprensa que denunciava as atividades ilícitas, fez com que o governo mexicano se visse forçado a romper esses acordos em diversos momentos, partindo para o enfrentamento violento e militarizado (SMITH, 2016, p. 34-35).

Após o longo período de dominação do PRI, a alternância de poder chegou ao

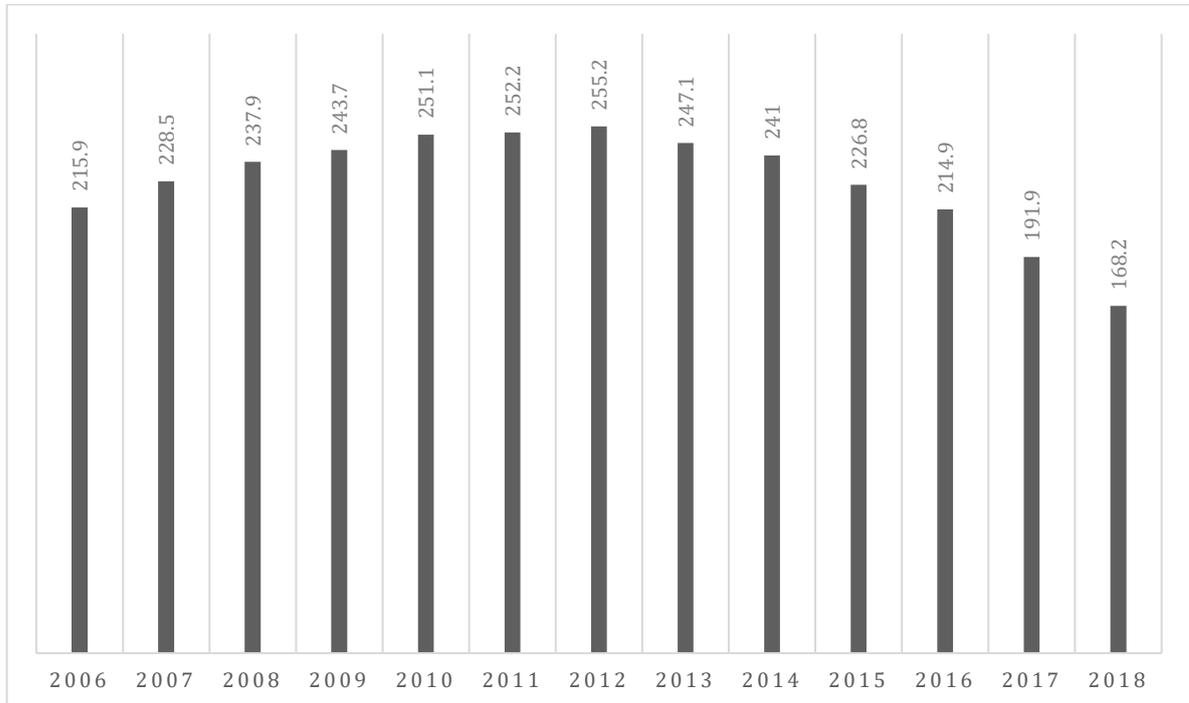
México com a eleição de Vicente Fox pelo Partido Acción Nacional (PAN) em 2000. A troca da burocracia estatal e a intensificação do combate militarizado do narcotráfico assentou as bases para o posterior aumento da violência no país, uma vez que os grupos criminosos passaram a atuar de forma a retaliar a mudança no padrão de controle que Fox conduzia, minando novamente os esforços governamentais de contenção do narcotráfico e da violência (MEDEL; THOUMI, 2014, p. 205-206). De maneira geral, a postura proibicionista dos EUA representava uma oportunidade sem precedentes para grupos criminosos bem posicionados e com capacidade de suprir uma demanda crescente por drogas (agora ilícitas) a qual a proibição não era capaz de cercear.

3.2 As dimensões lícitas e ilícitas da expansão do uso de opioides nos EUA

Contextualizar a formação da demanda interna por drogas opioides nos EUA é parte chave para compreender a formação e as transformações do mercado ilícito de opioides no México. Os EUA registram, a partir do final da década de 1990, uma expansão no uso de opioides em seu território. Essa expansão é classificada pelo CDC em três ondas distintas. A primeira onda tem como marco temporal a década de 1990, quando houve um aumento no número de prescrições médicas de analgésicos opioides com alto potencial de adicção e um aumento no número de mortes por overdose em decorrência do chamado uso não prescrito. A segunda onda teve início em 2010 com um rápido aumento em mortes por overdose decorrentes do uso de heroína. A terceira e atual onda é marcada inicialmente em 2013 com o aumento de overdoses envolvendo o uso de opioides sintéticos, particularmente de fentanil (CDC, 2021a).

Entre os anos de 1999 e 2019 o país registrou aproximadamente 841.000 óbitos em decorrência de overdoses dos quais cerca de 500.000 foram causadas pelo uso de drogas opioides lícitas e ilícitas. Apenas em 2018, os EUA registraram aproximadamente 47.000 fatalidades causadas por overdose de opioides, sendo 32% destas derivadas do uso de medicamentos lícitos. Um novo aumento foi registrado em 2019, com um total 70.630 óbitos decorrentes de overdose de drogas, dos quais aproximadamente 50.000 envolveram algum tipo de opioide (CDC, 2021a; CDC, 2021b). O CDC também passou a registrar a partir de 2006 os índices de prescrições médicas de opioides nos EUA e os números se mostraram em um patamar elevado.

Gráfico 1 – Prescrições de medicamentos opioides nos EUA: 2006-2018 (em milhões)



Fonte: Elaboração própria com base em CDC (2020).

No primeiro ano de registro, os EUA identificaram mais de 215 milhões de prescrições, um índice de 72,4 para cada 100 americanos. O pico foi registrado no ano de 2012 com mais de 255 milhões de prescrições um índice de 81,2 para cada 100 americanos. No ano de 2018 registrou-se nos EUA o menor índice de prescrições desde 2006, com uma taxa de 51,4 prescrições para cada 100 americanos, contudo, essa redução se mostra ainda insuficiente para diminuição dos danos causados pela expansão nos anos anteriores (Gráfico 1). Durante o ano de 2017, aproximadamente 51,8 milhões de pessoas reportaram uso de drogas ilícitas ou uso indevido de medicamentos lícitos nos EUA. Destes, 886.000 reportaram o uso de heroína e pouco mais de 11 milhões o uso indevido de analgésicos opioides. No ano de 2018 esse número aumentou para aproximadamente 53,2 milhões de pessoas que reportaram o uso dessas drogas ilícitas ou medicamentos, dos quais 808.000 reportaram o uso de heroína e aproximadamente 9,9 milhões reportaram uso indevido de analgésicos opioides (CDC, 2019, p. 17-19).

A análise exclusivamente estatística é insuficiente para compreender esse processo de expansão que ocorre nos EUA desde 1999, uma vez que ela esconde a

atuação de duas frentes que são as principais responsáveis pela popularmente chamada “crise dos opioides”. A primeira frente está situada dentro de um mercado inicialmente considerado lícito e é marcada pelo aumento em grandes proporções no número de prescrições médicas de potentes analgésicos da classe dos opioides para tratamentos da dor nas últimas duas décadas, sob influência direta dos interesses de corporações farmacêuticas. Pereira (2021, p. 189) ressalta uma ampla gama de corporações que atuaram desde a década de 1990 de modo a possibilitar que os EUA se tornassem o principal mercado de opioides lícitos no mundo, destacando a atuação da Purdue Pharma, Pfizer, Roxane, Janssen Pharmaceuticals Inc., Mallinckrodt, Actavis, Apotex Inc., Abbott Laboratories e Endo Pharmaceuticals.

Nessa frente, o analgésico opioide OxyContin produzido pela farmacêutica Purdue Pharma é apontado como um dos principais motores da expansão do uso de opioides nos EUA, estando entre os medicamentos que mais ocasionaram overdoses fatais no país (CDC, 2017). Pereira (2021) analisa que dentro deste contexto, o medicamento lançado em 1996, trata-se de um caso paradigmático:

A articulação entre as corporações farmacêuticas e a Food and Drug Administration (FDA), agência federal estadunidense, responsável pela autorização da comercialização de medicamentos no país, resultou em uma enorme expansão do uso de opioides. (PEREIRA, 2021, p. 189, tradução nossa).

Já a segunda frente deve-se justamente à expansão das redes de produção, distribuição e comercialização de drogas opioides ilícitas, em consequência de uma crescente demanda por essas substâncias, como resultado direto da expansão observada nos mercados lícitos. Em um cenário de pressão pública nacional e internacional para redução de prescrições médicas de opioides lícitos, os ilícitos surgem como alternativa de fácil acesso.

Para além da crescente pressão pública, o cenário de redução de prescrições é acompanhado por um processo de judicialização a partir de 2007 que pode contribuir para entender o aumento da demanda e as transformações nos mercados ilícitos de opioides no México no mesmo período. Foi nesse ano que a Purdue Pharma se declarou culpada e sofreu sua primeira condenação, recebendo uma multa de mais de US\$ 600 milhões sob acusação de uma ação deliberada para enganar médicos, agentes reguladores e pacientes sobre o risco de dependência e o alto potencial de adicção do OxyContin (MEIER, 2007).

Nos anos seguintes a empresa passou a enfrentar uma sequência de

processos e acusações em diversos estados nos EUA e dada a inviabilidade de arcar com o pagamento de multas em seguidos processos, declarou falência em 2019. Em 2020, a Purdue Pharma se declarou culpada em mais três acusações criminais em nível federal, todas elas também pela sua participação na expansão do uso de opioides lícitos no país. A multa desta vez chegou em quase US\$ 3.6 bilhões, além do confisco de outros US\$ 2 bilhões. Como parte das penas por condenações e da declaração de falência, a empresa será dissolvida e seus ativos serão utilizados na criação de uma nova empresa com um viés de utilidade pública e seus ganhos futuros serão destinados ao pagamento de multas e penalidades nos quais os valores arrecadados serão destinados para utilização no combate aos danos causados pela expansão do uso de opioides. É importante ressaltar que o acordo com a Justiça Federal nos EUA está em fase final e novos detalhes ainda serão revelados (DEL VALLE, 2020; HILL e MCNEELY, 2021).

Ainda nas dinâmicas de um mercado considerado inicialmente lícito, as articulações entre grandes corporações farmacêuticas e o alto escalão governamental revelam sua complexidade. Uma investigação conduzida pela *Science Magazine* em 2018 revelou que dos 107 médicos conselheiros independentes contratados pela FDA para supervisionar a aprovação de 28 medicamentos entre 2008 e 2014, 66 receberam valores que variavam entre US\$ 1 mil e US\$ 1 milhão das próprias corporações (PILLER; YOU, 2018). Um segundo processo complementar investigado pelo *British Medical Journal* em 2016 identificou que 15 de 55 funcionários da FDA contratados para trabalhar na aprovação de medicamentos deixaram a agência para trabalhar nas próprias corporações pelas quais foram responsáveis por regular, em um processo que ficou conhecido como “*revolving door*” (PILLER, 2018).

No ano de 2019, a farmacêutica Insys Therapeutics foi condenada nas esferas civil e criminal em nível federal ao pagamento de US\$ 225 milhões por ter comercializado ilegalmente um analgésico com alto potencial de adicção que tinha fentanil em sua composição. O eixo central da condenação deveu-se ao fato de a empresa ter violado o *False Claims Act*, que envolve fraudar o governo federal por meio da venda ilícita de medicamentos a programas de saúde como o *Medicare*, um programa federal de seguro de saúde para pessoas com 65 anos ou mais (LUZ, 2018; THOMAS, 2019;). No mesmo período, o fundador e ex-presidente da farmacêutica, John Kapoor, foi condenado por realizar pagamentos de propina para médicos com o objetivo de aumentar o número de prescrições do medicamento Subsys, um spray de

fentanil mais potente do que a morfina. O medicamento havia sido aprovado pela FDA para utilização em pacientes oncológicos com quadros de dor severa, no entanto, médicos que receberam esses pagamentos passaram a prescrevê-lo para tratamento de dores comuns. Foram identificados ao menos 18.000 pagamentos em 2016 direcionados a médicos especialistas em dores de cabeça e coluna que receberam milhares de dólares para promover o medicamento. As acusações resultaram na condenação de Kapoor já em 2020 a 5 anos e 6 meses de prisão por utilização de *marketing* ilegal, pagamento de propinas e esquema de fraude (THOMAS, 2019; CERULLO, 2019; MCLAUGHLIN, 2020).

Os quase 500.000 óbitos ocasionados por overdoses de opioides lícitos e ilícitos entre 1999 e 2019 nos EUA, assim como as recentes condenações bilionárias impostas às corporações farmacêuticas, fornecem bases importantes para dimensionar a gravidade do cenário enfrentado no país. Entretanto, os danos causados pela expansão do uso de opioides possuem faces e consequências diversas, as quais os números de óbitos analisados isoladamente não podem explicar. Um importante estudo recente de Hodder *et al.* (2021) identificou a existência de uma chamada “sinergia mortal” entre essa expansão e novos surtos de contaminação de HIV e hepatite C nos EUA a partir de 2015, em decorrência do uso de drogas injetáveis como a heroína e o fentanil. Ao contrário da epidemia de HIV entre usuários de drogas nas décadas de 1980 e 1990, na qual as contaminações se restringiam majoritariamente às populações negras que viviam em ambientes urbanos, o problema atual está relacionado com um novo perfil composto principalmente por jovens brancos que vivem em ambientes rurais e precarizados, marcados pelo acesso restrito à saúde, baixo número de provedores para o tratamento de transtornos de uso de opioides e HIV e ausência de políticas públicas de redução de danos. Nesse cenário, a expansão do uso de fentanil ilícito a partir de 2013 também contribuiu para o aumento de doenças virais transmitidas pelo sangue, uma vez que, apesar de mais potente que a heroína, a duração de sua ação é reduzida e aumenta a frequência de injeções e compartilhamento de seringas. (HODDER *et al.*, 2021, p. 1141-1142).

Os novos surtos de HIV colocaram fim ao período de declínio de novas infecções observado anteriormente entre 2005 e 2015 no país. O caso mais expressivo ocorreu em Scott County, no estado de Indiana, ao final do ano de 2015, quando 181 indivíduos foram diagnosticados com HIV, dentre os quais 87,8% relataram o uso de medicamentos opioides injetados e 92,3% foram também

coinfectedados com Hepatite C. Resultado desse surto, Indiana declarou estado de emergência de saúde pública no mesmo ano e criou pela primeira vez um programa público de fornecimento de seringas esterilizadas visando a redução das contaminações (PETERS *et al.*, 2016, p. 229). O caso de Scott County não é um caso isolado. Um outro estudo identificou 220 condados vulneráveis e suscetíveis a novos surtos de HIV em decorrência do uso de drogas injetadas, dentre os quais Scott County ocupava apenas a 32ª posição, indicando um cenário potencialmente perigoso que demanda acompanhamento contínuo ao longo dos próximos anos (HANDEL *et al.*, 2016, p. 7).

A extrapolação dos danos derivados da expansão do uso de opioides nos EUA para além do total de óbitos estimula reflexões sobre o dispêndio e a movimentação de recursos financeiros em dimensões consideradas lícitas como a política, de segurança e de saúde. Na dimensão política, pode-se destacar que entre 1998 e 2018, todas as indústrias somadas no país gastaram US\$ 64,3 bilhões em *lobby* no Congresso e em agências federais, sendo que a indústria farmacêutica e da saúde lidera o ranking isoladamente nesse período com um gasto de US\$4,7 bilhões, representando 7,3% do total e superando os gastos de setores expressivos como o de seguros, eletrônicos e da indústria de energia elétrica (WOUTERS, 2020, p. 3). No âmbito da segurança, estima-se que os EUA gastaram mais de US\$ 1 trilhão desde 1971, quando Richard Nixon declarou a chamada “guerra às drogas”. Atualmente, aproximadamente 500.000 americanos se encontram presos por delitos de drogas gerando um custo diário de mais de US\$ 9 milhões, ou seja, mais de US\$ 3 bilhões anualmente (FARBER, 2021). Por fim, na dimensão da saúde, a estimativa do CDC é de que o uso indevido de opioides prescritos nos EUA gera um custo anual de US\$ 78.5 bilhões de dólares, incluindo custos de saúde, perda de produtividade, tratamentos de dependência e custos judiciais (FLORENCE *et al.*, 2016).

Pereira (2021, p. 187, tradução nossa) ressalta que a relação entre controle e mercantilização das drogas possibilitou a formação de “mercados lícitos e ilícitos multibilionários em todo o mundo, cujos principais operadores são, respectivamente corporações farmacêuticas transnacionais e grupos criminosos organizados”. Neste contexto, é importante destacar que nas dinâmicas consideradas ilícitas, o uso de opioides tem uma dimensão recreativa que é determinante para compreender esse processo de transição do uso médico prescrito em tratamentos de dores para o chamado uso recreativo, que é comumente realizado através de superdosagem de

medicamentos lícitos e também de medicamentos falsificados, além de drogas populares como a heroína e o fentanil. Estima-se que 79,5% dos usuários de heroína, principal opioide produzido no México, registram um histórico de uso indevido de medicamentos lícitos nos EUA (MUHURI; GFROERER; DAVIES, 2013). É nesse cenário de conexão direta com uma demanda formada majoritariamente nos EUA que o mercado ilícito de opioides se consolidou no México e atingiu seu ápice já no século XXI.

3.3 Dinâmicas de competição e violência no mercado mexicano de heroína

O rastreamento dos processos e dinâmicas de formação do mercado mexicano de opioides ilícitos, com origem ainda no início do século XX, são decisivos para compreender a estrutura, a evolução e a transformação da criminalidade no país a partir do início do século XXI. Em termos de mercados globais de drogas, o início do século XXI é marcado por um aumento na complexidade estrutural, tanto em relação aos atores que neles operam, como grupos criminosos organizados que atuam cada vez de forma mais descentralizada, quanto pelo surgimento e expansão de novas substâncias psicoativas, além do protagonismo de drogas já conhecidas. O envolvimento de atores lícitos é também uma das expressões da complexidade desses mercados, com destaque para a atuação crescente de corporações farmacêuticas que operam globalmente através da produção de medicamentos definidos como lícitos.

No âmbito do mercado ilícito de opioides mexicano, o aumento da complexidade em suas estruturas não é diferente. Atualmente, os principais grupos criminosos que operam no país contam com estratégias de gestão empresarial para responder ao aumento da pressão exercida pelas autoridades mexicanas e internacionais. A gestão familiar e centralizada, amplamente conhecida nos chamados cartéis nos anos de 1980 e 1990, os tornava mais vulneráveis a medida em que um líder era preso ou morto por grupos rivais, afetando diretamente suas estruturas e operações. Nessa nova estrutura desenvolvida ao longo do século XXI, observa-se a criação de uma administração descentralizada e conselhos de tomada de decisão nos quais diversos líderes possuem responsabilidades e territórios previamente divididos para gerenciar, adotando assim uma espécie de estratégia corporativa para gestão de riscos (MEDEL; THOUMI, 2014, p. 209).

Não apenas a estrutura, mas também a violência se tornou mais diversificada no país e se consolidou em outras estratégias para além daquelas comumente relacionadas à natureza do tráfico de drogas, com grupos criminosos se envolvendo em extorsões sistemáticas de atores situados em mercados lícitos, extração de madeira, pesca ilegal e sequestros, criando uma atmosfera permanente de medo e intimidação. O resultado é um mercado cada vez mais complexo e multipolar que expõe as dificuldades de controle por parte das autoridades mexicanas e estadunidenses (FELBAB-BROWN, 2019, p. 4).

Em consonância com a ideia de descentralização do crime global e dos grupos criminosos defendida por Andreas (2004), a autora destaca que o México em seu *law enforcement* apostou em uma estratégia oposta através do HVT, que consistia em um esforço para prender ou matar os principais traficantes e líderes visando minar a capacidade operacional desses grupos. Essa estratégia estava amparada na premissa de um mercado centralizado que poderia ser ao menos enfraquecido em um cenário no qual os principais líderes dos maiores grupos criminosos estariam fora de circulação. O HVT foi amplamente utilizado em operações de contraterrorismo e contra-insurgência e teve resultados questionados. Para efeitos de redução da criminalidade e da violência, a estratégia se provou pouco eficiente, uma vez que a capacidade de substituição de lideranças destes que operam nos mercados de drogas é consideravelmente maior do que a de grupos insurgentes e terroristas. Uma possível explicação para a autora deve-se ao fato de que os requisitos de liderança e carisma necessários para substituir uma liderança que foi tirada de operação nesses mercados tendem a ser muito mais baixos do que para substituir um líder terrorista ou insurgente capturado ou morto (FELBAB-BROWN, 2019, p. 4).

Relativizar a noção de falha do HVT, no entanto, consiste em um importante esforço para compreender de que forma foi possível a estruturação e evolução de um mercado ilícito de opioides no país com ampla penetração institucional e ramificações em quase todas as esferas sociais. Na subseção anterior (3.2) destacou-se que a estimativa de gastos dos EUA com a chamada “guerra às drogas”, desde a década de 1970, encontra-se atualmente em mais de US\$ 1 trilhão. Contudo, a compreensão desse valor apenas como um gasto trilionário por parte do Estado pode encobrir os ganhos que atores em diversas dimensões acumularam ao longo desse período, sejam econômicos ou políticos.

Nesse sentido, o “fracasso” do HVT pode ser apontado desde que o parâmetro

de análise adotado esteja localizado no objetivo de uma possível redução da violência no país, por exemplo. Rodrigues e Labate (2019, p. 60) defendem que a continuidade da política de combate violento ao narcotráfico produziu muitos ganhos econômicos para uma série de atores como narcotraficantes que controlam mercados ilícitos de drogas em nível de atacado, políticos, empresários, agentes de segurança, magistrados corruptos, a indústria bélica, bancos e outros segmentos envolvidos com lavagem de dinheiro, além de criar condições para justificar intervenções em comunidades e sobretudo, para a prisão de indivíduos considerados perigosos à ordem pública.

Como já mencionado anteriormente, o mercado de opioides no México está intrinsecamente conectado à uma demanda externa originada nos EUA e um dos principais efeitos visíveis que decorrem da crescente demanda pela heroína mexicana é o aumento da concorrência e da competitividade entre grupos criminosos que disputam o controle desses mercados. O uso de heroína não é recente, no entanto, chama a atenção o que o CDC define como a segunda onda desse movimento de expansão do uso de opioides no país através de um aumento no uso de heroína a partir de 2010. Essa segunda onda é refletida nas apreensões de drogas realizadas por autoridades dos EUA: Em 2010, pouco mais de 30% das apreensões totais de heroína eram de origem mexicana, tendo esse índice aumentado para quase 80% em 2015 e para pouco mais de 90% em 2018. Em 2000, a heroína mexicana representava menos de 20% das apreensões totais. (DEA, 2020, p. 24). Esses números dão indícios iniciais a respeito do protagonismo dos grupos criminosos mexicanos que estão posicionados como principais fornecedores da droga na região.

Ao mesmo tempo em que as apreensões de heroína de origem mexicana cresciam nos EUA, ressaltamos ainda na introdução que mesmo estando entre os maiores produtores de ópio no mundo, o México não figura na lista de maiores apreensões tanto de ópio quanto de heroína. Partindo dessa constatação, duas hipóteses iniciais são plausíveis para explicar os baixos níveis de apreensão de ópio e heroína em um país que se destaca na produção dessas drogas. A primeira é que por historicamente apresentar uma baixa incidência no uso de opioides, o México tende a registrar menores quantidades de apreensões. Entre 2015 e 2016 o país registrou baixo índice no uso de heroína entre sua população, com uma taxa relatada menor que 0,1%. O uso indevido de medicamentos opioides também é pouco expressivo, atingindo menos de 1% da população total. Para efeito de comparação,

no mesmo período os EUA registraram 0,4% no uso de heroína e 4,3% no uso indevido de medicamentos (GOODMAN-MEZA *et al.* 2019, p. 74).

No entanto, estudos recentes indicam que essa primeira hipótese pode estar em processo de transição. Goodman-Meza (2019) reconhece a existência de fatores culturais, estruturais e individuais que fizeram com que o México historicamente não apresentasse o mesmo nível de consumo de opioides lícitos que os EUA, destacando seu alto custo em um país desigual e uma percepção cultural amplamente difundida sobre os riscos derivados do uso, mas aponta que mudanças legislativas na prescrição de opioides, ampliação da cobertura de planos de saúde para estes medicamentos em escala nacional, pressão da indústria farmacêutica, mudanças demográficas e baixa disponibilidade de políticas de redução de danos colocam o país nessa linha de transição (GOODMAN-MEZA, 2019, p. 73-75). Há também uma perspectiva de mudança em relação ao consumo de opioides ilícitos, principalmente no âmbito da expansão do uso de fentanil no país. Contextualizado mais precisamente no terceiro capítulo, um estudo recém-publicado pela Society for the Study of Addiction identificou um novo padrão de consumo combinado de heroína com fentanil, muitas vezes sem a ciência do usuário final, assim como tem sido observado nos EUA (FLEIZ *et al.* 2020, p. 779-780).

Uma segunda hipótese que potencialmente explica os baixos índices de apreensão de opioides em território mexicano e que tende a ser complementar à primeira reside na noção de convergência entre o Estado e grupos criminosos articulados através de dinâmicas de governança que visam garantir a operacionalização desse mercado. Amplamente documentada na bibliografia e no jornalismo investigativo, o nível elevado de corrupção é um facilitador decisivo que garante a continuidade e expansão das operações de grupos criminosos mexicanos. Manchetes do jornalismo local e internacional frequentemente noticiam a detenção de altos funcionários dentro de agências que são consideradas as principais responsáveis pela condução da luta contra as drogas e o crime organizado: agentes portuários e prisionais, militares, comandantes militares e policiais, governadores e candidatos, policiais estaduais e municipais, investigadores e promotores (MORIS, 2012, p. 31).

A ausência de uma concorrência externa que ameace a posição desses grupos não implica em uma ausência total de competição por esse mercado, mas sim na existência de uma concorrência interna crescente que se desenvolve principalmente

nas últimas duas décadas. Em seu relatório anual, a DEA destaca o protagonismo de nove grupos criminosos mexicanos que são os principais responsáveis por manterem o México como a principal fonte do tráfico de drogas ilícitas para os EUA, já considerando algumas rupturas e aproximações, mesmo que temporárias: Cartel de Sinaloa, Cartel de Jalisco Nova Geração (CJNG), Cartel dos Beltrán-Leyva, Cartel del Noreste e Los Zetas, Guerreros Unidos, Cartel do Golfo, Cartel de Juarez e La Línea, Família Michoacána e Los Rojos, (DEA, 2021, p. 66).

Até o ano de 2006, apenas quatro grupos criminosos dominantes eram identificados no México: Cartel de Tijuana/Arellano Felix, Cartel de Sinaloa, Cartel de Juarez e Cartel do Golfo. Nos anos seguintes, as novas fragmentações entre os grupos que decorriam de disputas internas e externas e da intensificação de operações policiais por parte do governo mexicano foram alguns dos fatores que favoreceram o surgimento de cinco novos grupos. Esse processo de fragmentação ocasionado em partes pela estratégia de HVT também interrompeu a capacidade destes de conduzirem transições de liderança de maneira pacífica e de negociarem acordos estáveis de compartilhamento de mercado entre si. Devido à inviabilidade de conduzir uma análise detalhada sobre a formação, estrutura e o *modus operandi* de cada uma dessas organizações, entendemos a importância de reunir brevemente dados sobre dois grupos que mais se destacam nos mercados ilícitos de opioides no México e nos EUA ao longo dos últimos anos: O Cartel de Sinaloa e o CJNG (BEITTEL, 2020, p.16)

O Cartel de Sinaloa ainda está entre os grupos criminosos de maior influência no tráfico de drogas no país, além de deter importante presença internacional (DEA, 2020, p. 99). O grupo que é conhecido pela atuação de uma das lideranças mais famosas das últimas décadas no México, Joaquin “El Chapo” Guzmán, opera através de uma vasta rede composta por organizações menores, evidenciando o processo de descentralização do crime organizado no país. Sob uma estratégia de expansão internacional, o cartel chegou a operar em aproximadamente 50 países, controlando de 40% a 60% do tráfico de drogas no México em 2012. A recaptura e extradição de “El Chapo” para os EUA nos anos de 2016 e 2017, respectivamente, apontam novamente para uma operação descentralizada do grupo através de uma rede de liderança horizontal com chefes locais que conduzem alianças com organizações menores e gangues locais (BEITTEL, 2020, p. 19-20).

A prevalência do Cartel de Sinaloa como principal organização criminosa no

México, no entanto, está sendo debatida. A prisão de “El Chapo” evidenciou para as autoridades e analistas que a estrutura organizacional e operacional do cartel era mais complexa do que se imaginava. “El Chapo” nunca foi um líder solitário de Sinaloa, mas sim o líder de uma poderosa facção dentro da organização que é composta por vários subgrupos, cada um deles constituído por uma liderança diferente (LINTHICUM, 2019). Por outro lado, a captura de Guzmán pode representar mais uma das fragmentações pelas quais o Cartel de Sinaloa passa nos últimos anos. Uma disputa interna pela sucessão entre os filhos de Guzmán e o atual líder Ismael “El Mayo” Zambada acompanhada de crescentes fragmentações e violência intra e interorganizacionais são fatores apontados na argumentação que entende que o grupo está em processo de declínio (MENÉNDEZ, 2020),

A cisão do CJGN em uma organização independente, originada em uma disputa no Cartel de Sinaloa, bem como seu envolvimento em confrontações violentas pelo controle de fluxos e mercados ilícitos de drogas são também fatores explicativos para apontar o possível declínio do grupo de Sinaloa, pois apesar da sua recente formação, o CJNG já é apontado como um dos mais influentes no país. Debate-se a possibilidade de que a organização de Jalisco já tenha conquistado a condição de maior influência nos mercados ilícitos de drogas no México, ainda que o governo mexicano reconheça o Cartel de Sinaloa como o grupo criminoso mais relevante no país (JONES, 2018, p. 20).

O surgimento recente e a súbita expansão são fatores de destaque desse grupo que tem no ano de 2007 os primeiros registros de sua atuação ainda como um braço armado do Cartel de Sinaloa autodenominado naquele momento como Los Matazetas. O nome era uma referência ao escopo inicial de atuação do grupo que publicamente assumia sua intenção de eliminar membros do Cartel Loz Zetas, rival direto do Cartel de Sinaloa e que adquiriu destaque em âmbito nacional a partir de 2011, quando 35 corpos de supostos membros dos Los Zetas foram expostos na cidade de Veracruz (CAMARENA, 2015). Foi a morte do líder do Cartel de Sinaloa, Ignacio “Nacho” Coronel em 2010 por autoridades mexicanas que abriu espaço para fragmentações e para o surgimento de novos grupos como o CJNG, que passa a ser percebido como uma organização criminosa independente, mas ainda aliado ao Cartel de Sinaloa que se utilizava das forças desse novo grupo para combater o Loz Zetas na região de Veracruz objetivando o controle de sua lucrativa zona portuária.

A ruptura entre o CJNG e o Cartel de Sinaloa data de 2013 e rompe também

com a ideia de uma relação de dependência que desenhava o grupo de Jalisco apenas como um braço armado de Sinaloa para se engajar em conflitos contra o Cartel Los Zetas e o dos Beltrán-Leyva. O rompimento toma forma pública principalmente a partir de 2016 quando os dois grupos entram em conflito aberto (JONES, 2018, p. 22-23). Atualmente o CJNG incorpora cada vez mais um expansionismo altamente violento como uma de suas principais marcas, caracterizando-se pela ampla disposição em se envolver em disputas violentas com forças do governo mexicano e cartéis rivais e tendo registrado presença em 24 dos 32 estados no país. Também é importante destacar a diversificação de drogas ilícitas produzidas e distribuídas pelo cartel, dentre elas a heroína, o fentanil, a cocaína e a metanfetamina, que permite a consolidação do seu poder e ampliação de suas receitas (DEA, 2020, p. 100).

Evidenciando a complexidade da estratégia organizacional do CJNG, Jones (2018) materializa o debate realizado por Andreas (2004) no que se refere à existência de uma configuração descentralizada do crime global e dos grupos criminosos em si, ao tratar do que ele analisa como uma inovação trazida pelo CJNG ao tráfico de drogas no México. Essa inovação está relacionada com a capacidade de combater um grupo criminoso rival em uma localidade, mas manter uma aliança, mesmo que pontual, com este mesmo grupo em outra localidade para derrotar um terceiro inimigo em comum. Mesmo com a rivalidade pronunciada entre o CJNG e o Cartel Los Zetas, por exemplo, ambos se uniram para combater o Cartel del Noreste na fronteira norte do país (JONES, 2018, p. 32-33).

Uma característica que é comum aos principais grupos criminosos no México e que foi decisiva na formação e estruturação do mercado de opioides no país é a capacidade de reação à uma demanda externa. A crescente demanda por drogas opioides originada nos EUA resultou no aumento da competição entre grupos mexicanos que objetivavam controlar esse mercado. Contudo, apresenta-se ainda de forma incipiente uma lente de análise que permita conectar as transformações do mercado mexicano rastreando o processo de formação dessa demanda em um crescente mercado de medicamentos opioides classificado como lícito nos EUA nas últimas duas décadas. Nesse sentido, busca-se evitar a adoção de um discurso no qual os problemas que decorrem dos mercados ilícitos e da violência sejam tratados apenas como fenômenos estritamente locais a serem combatidos pelos EUA, que historicamente se acomodaram sob uma condição passiva em relação à participação na formação de um mercado ilícito de opioides, externalizando as contradições de sua

própria política de drogas opioides.

Compreender os EUA através de um papel ativo na formação desses mercados permite destravar algumas concepções que foram formadas na construção de um *law enforcement* global sob sua liderança. A ideia de uma ameaça latino-americana, de acordo com Pereira (2021), possibilitou a criação de mecanismos de violência estatais direcionados às populações latino-americanas dentro e fora dos EUA através de estratégias que “exportam para o estrangeiro as contradições próprias da política de controle de opioides” (PEREIRA, 2021, p. 197, tradução nossa). Na mesma direção, Rodrigues (2012, p. 16-17) destaca que desde a declaração de “guerra às drogas” no governo Nixon, perpetuou-se a construção de um discurso pautado em uma divisão estanque do mundo em dois blocos, sendo um deles composto por países classificados como produtores de drogas e o outro por países consumidores, ignorando a função ativa que países neste segundo bloco, incluindo os EUA, desempenham nas dinâmicas de produção e expansão de drogas classificadas como ilícitas. É esta divisão que possibilitou a consolidação política de um discurso dualista que externaliza as fontes de um problema na qual o país seria apenas uma vítima em todo o processo.

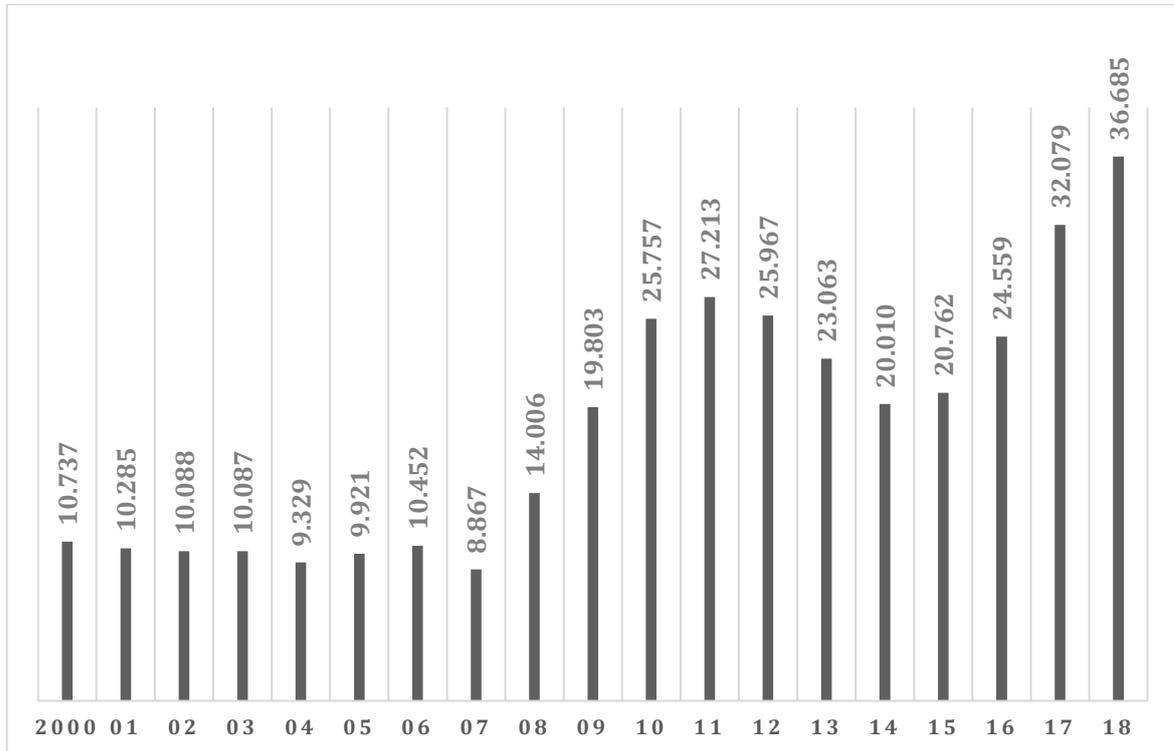
Neste contexto, Sobrino (2020) analisa como os grupos criminosos mexicanos reagem a um choque de demanda externa por heroína e como se configuram as relações entre a estrutura desse mercado ilícito mexicano e o aumento dos índices de violência no país. A reformulação do OxyContin, aprovada pela FDA em 2010, desempenha função importante nesse mercado, uma vez que tinha por objetivo tornar o comprimido mais difícil de ser esmagado e dissolvido para uso não prescrito, estimulando indiretamente que indivíduos dependentes buscassem a heroína no mercado ilícito como uma alternativa mais viável (SOBRINO, 2020, p. 3).

Com o aumento da demanda, o mercado se torna mais atrativo para grupos criminosos que reagem à esta pressão externa e passam a disputar o seu controle. Como efeito direto da ampla concorrência, o mercado de heroína se torna menos concentrado a partir de 2010 e mais violento conforme um novo cartel inicia suas operações em determinada localidade. Ao analisar os índices de homicídios por 100.000 habitantes no México através de uma lente municipalizada, Sobrino (2020) identifica que a entrada de um cartel em um município que ainda não está sob domínio de nenhum outro grupo criminoso, não ocasiona o aumento da violência, enquanto a entrada do segundo ao quinto cartel na mesma localidade acarreta em um aumento

significativo na taxa de homicídios local. A entrada de um segundo cartel resultou em um aumento de 34,3% no número de homicídios, enquanto a entrada do quinto resultou em um expressivo aumento de 94,8% (SOBRINO, 2020, p. 5).

Destaca-se, neste contexto, um conjunto de quatro resultados principais que decorrem dessas transformações: O primeiro resultado ressalta a interação entre aumento da demanda e preço da heroína como um fator que favorece a entrada de mais de um grupo criminoso em determinada localidade que proporcione condições favoráveis para a produção da droga, com o objetivo de competir pelo controle deste mercado. O segundo está localizado justamente nas transformações da violência quando grupos criminosos passam a competir por esse controle. O terceiro resultado está contextualizado na dimensão socioeconômica e ressalta como o choque de demanda externo levou à uma diminuição populacional e também à uma diminuição na média de anos de formação escolar em municípios que concentram o atendimento à essa demanda, sugerindo um processo de migração populacional de classes mais altas e instruídas. Ainda nessa dimensão, destaca-se que o fluxo financeiro proveniente do mercado de ópio é capitalizado por famílias mais pobres através de investimentos em suas estruturas domiciliares. O quarto e último resultado está situado em um processo de diminuição da concentração do mercado de heroína no México. (SOBRINO, 2020, p. 4-5).

A análise de Sobrino (2020) evidenciando o aumento dos índices de violência, que decorre da entrada de mais de um grupo criminoso em uma mesma localidade, mostra sob uma dimensão mais localizada um resultado que também pode ser observado em uma escala maior em nível nacional. O INEGI coleta desde 1990 dados referentes aos homicídios em território nacional. A escalada da violência é sincrônica com a evolução do mercado de opioides ilícitos no país no século XXI, evidenciada através do número de homicídios que cresce a passos largos principalmente a partir de 2008.

Gráfico 2 – Homicídios no México: 2000-2018

Fonte: Elaboração própria com base em INEGI [2020].

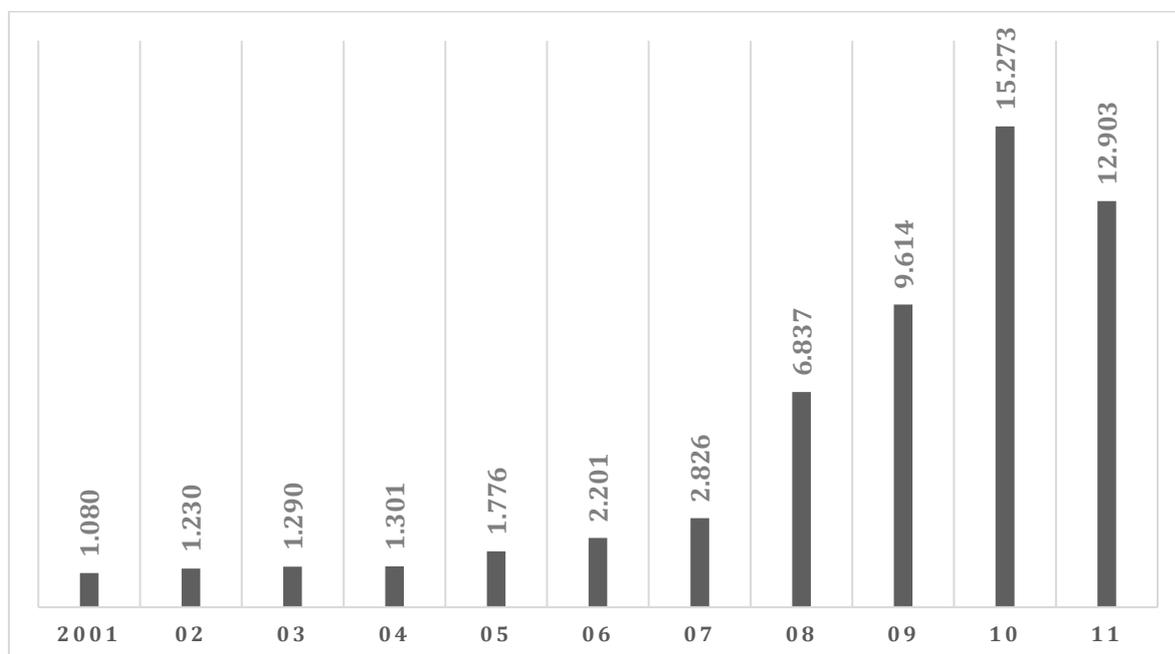
A ascendência da taxa de homicídios no México está em consonância com os dados apontados pela DEA previamente citados nesta mesma seção referentes ao percentual de participação da heroína mexicana nas apreensões realizadas por autoridades estadunidenses. O México registrou em 2000 um total de 10.737 homicídios em seu território, enquanto simultaneamente a heroína mexicana representava menos de 20% das apreensões totais realizadas pelos EUA. No ano de 2011, o país registrava um total de 27.213 homicídios e este percentual já estava em 50%. Por fim, no ano de 2018 as apreensões de heroína mexicana em seu país vizinho atingiram o pico de pouco mais de 90% ao mesmo tempo em que o número de homicídios registrados no país atingia seu maior patamar nessa série histórica, com um total de 36.685 (DEA, 2020, p. 24; INEGI, [2020]).

Essa associação entre homicídios e apreensões de heroína não apresenta necessariamente uma relação direta, mas contribui para revelar um importante componente das mencionadas contradições contidas na violência de uma “guerra às drogas” liderada pelos EUA, que instrumentaliza populações historicamente estigmatizadas para solucionar uma insegurança gerada sob sua responsabilidade. A opção por essa política de enfrentamento frontal e violento que se iniciou mais

incisivamente durante o governo de Felipe Calderón (2006-2012) e prosseguiu inabalada na gestão de Peña Nieto (2012-2018), sob apoio direto de Washington, ocorria ao mesmo tempo em que os EUA registravam um expressivo aumento nas prescrições de medicamentos opioides, atingindo em 2011 e 2012 os maiores índices de sua história, com 252,2 e 255,2 milhões de prescrições respectivamente (Gráfico 1). A partir da relação sinérgica observada entre a expansão de mercados lícitos e ilícitos de opioides, pode-se inferir também que o aumento da violência e do número de homicídios deriva diretamente da intensificação da competição entre grupos criminosos que, objetivando o controle desses mercados, manifestam maior predisposição ao engajamento em conflitos violentos contra forças policiais e grupos rivais.

Tendo como base os números de homicídios acima retratados, o número de homicídios relacionados com drogas possui comportamento estatístico muito semelhante entre os anos de 2001 e 2011, em uma tendência quase ininterrupta de crescimento:

Gráfico 3 – Homicídios relacionados com drogas no México: 2001-2011



Fonte: Elaboração própria com base em Medel e Thoumi (2014, p. 211).

Ainda que o gráfico acima não retrate integralmente a década mais violenta registrada na história do México (2010-2019), dados recentes apontam que entre o ano de 2006, início da declarada “guerra às drogas” no governo do presidente Felipe

Calderón e o ano de 2018, aproximadamente 150.000 dos homicídios tiveram alguma relação com mercados ilícitos de drogas (BEITTEL, 2020, p. 6).

A análise dos números de homicídios no México antes de 2007, mais especificamente entre 2000-2007, permite questionar os motivos pelos quais estes eram consideravelmente inferiores aos números observados nos anos seguintes do governo de Calderón. A estratégia da autodeclarada “guerra ao narcotráfico” em 2006 foi inspirada na experiência da Colômbia ainda na década de 1990, que partia da premissa de que se os grupos criminosos fossem combatidos e fragmentados, estes perderiam poder e haveria uma melhoria nos níveis de segurança pública no país. O cenário no mercado ilícito de drogas colombiano era, no entanto, bastante distinto do cenário mexicano, pois sua estrutura era majoritariamente bipolar, com domínio dos cartéis de Cali e Medellín que contavam com a participação de subgrupos na operacionalização desse mercado. A ausência de uma presença estatal multifacetada em grandes partes do país, bem como o vácuo de poder deixado por essa estratégia favoreceram o surgimento de outros atores violentos não-estatais de característica paramilitar como o Autodefesas Unidas da Colômbia e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FELBAB-BROWN, 2019, p. 7).

O cenário do mercado de drogas ilícitas mexicano se diferencia a partir do momento no qual era possível constatar uma estrutura multipolar com pelo menos seis grandes grupos criminosos, fazendo com que a reprodução das estratégias de combate e fragmentação aplicadas na Colômbia fossem suficientes para enfraquecê-los, mas insuficientes para transferir o poder para o Estado ou para um grupo criminoso específico. As ações de Calderón terminaram por alterar o equilíbrio de poder desse mercado de drogas ilícitas no país e contribuindo para o aumento na quantidade e intensidade dos conflitos entre esses principais grupos e outros novos que começaram a surgir em decorrência das oportunidades de exploração lucrativa que se apresentavam. Mesmo com grupos menores, o processo de fragmentação dos grupos tornou o mercado de drogas ilícitas ainda mais violento (FELBAB-BROWN, 2019, p. 7-10).

Partindo também da premissa que identifica a existência de uma relação direta entre o aumento da competição como um fator de intensificação da violência, assim como analisada por Felbab-Brown (2019) e Sobrino (2020), Rodrigues e Labate (2019, p. 60) destacam que o mercado mexicano e o estadunidense se converteram em espaços abertos de competição depois que grupos colombianos tiveram sua

capacidade de influenciar esses mercados ilícitos de drogas reduzida, em decorrência do fim da chamada “era dos grandes chefes”, marcado pelo assassinato de Pablo Escobar em 1993 e pela prisão dos irmãos Rodríguez Orejuela. É neste cenário de competição aberta pelo controle das principais rotas de fluxos ilícitos no México para os EUA que criam-se condições decisivas para o aumento da violência no país.

Os altos níveis de violência também são refletidos nos índices de homicídios de profissionais da imprensa no país. A histórica falta de transparência na divulgação de dados e informações sobre o crime organizado e o tráfico de drogas pelo governo mexicano implica em um trabalho investigativo mais atuante por parte dos jornalistas que ficam expostos à violência. Os números, apesar de divergentes em fontes distintas, indicam que pelo menos 144 jornalistas foram mortos no México entre 2000 e 2018 (MARTÍNEZ, 2019). De acordo com a UNESCO, apenas entre os anos de 2014 e 2018, 53 jornalistas foram mortos, número que coloca o México na segunda posição no ranking de profissionais da imprensa assassinados, atrás apenas da Síria que registrou uma morte a mais (UNESCO, 2019). Os dados mais recentes coletados pela organização RSF mostram que em 2019 o México foi o país que mais registrou mortes de jornalistas, totalizando 10 dos 40 mortos em nível mundial (RSF, [2020]).

Os números de homicídios expostos e analisados até o momento nesta pesquisa estão em escala nacional e têm por função principal corroborar a transformação da criminalidade e o aumento da violência especialmente a partir do mandato de Felipe Calderón. O mapa da violência por estado permite identificar as principais zonas afetadas pelos altos índices de criminalidade no país:

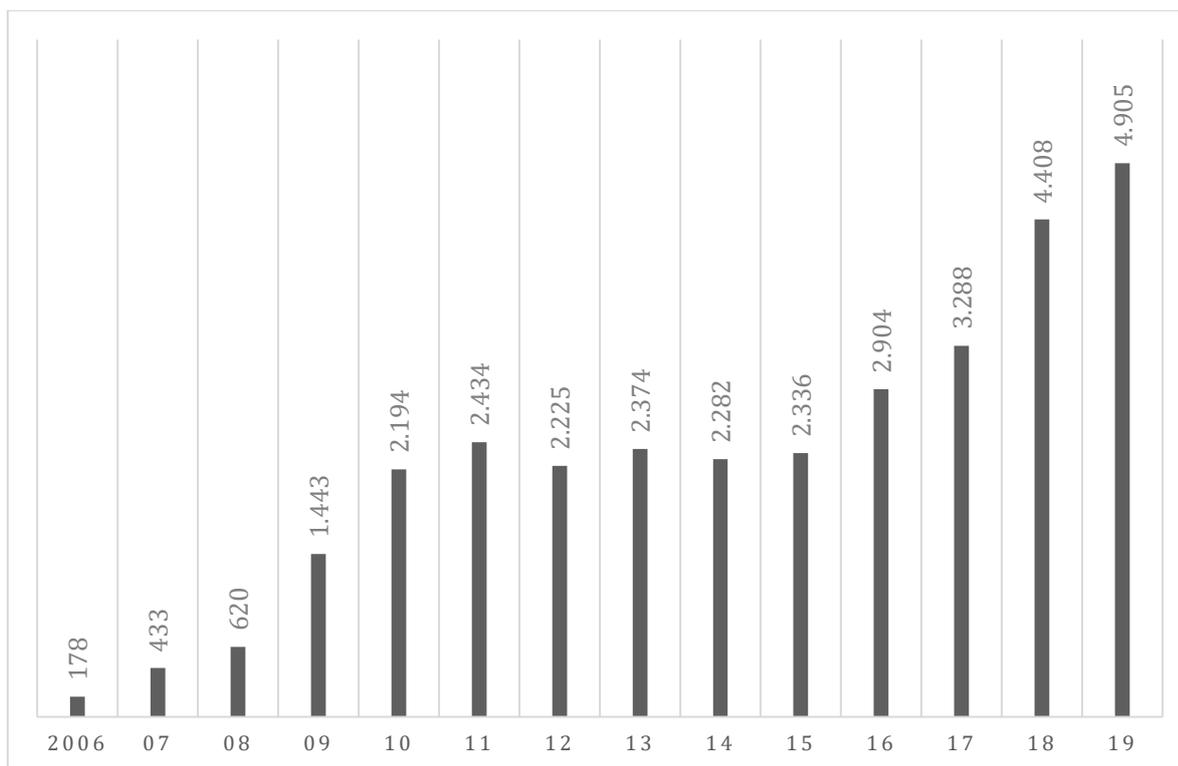
Mapa 2 – Taxa de homicídios por estado no México a cada 100.000 habitantes em 2018



Fonte: Speck (2019).

Apesar de representar apenas o ano de 2018, a taxa de homicídios destaca algumas das regiões que ao longo do século XXI se consolidaram como as mais violentas no país. Localizados principalmente ao norte do país e na fronteira com os EUA, os estados que mais se destacam pelo alto número de homicídios são Chihuahua e Baja Califórnia, com 59 e 89 homicídios por 100.000 habitantes respectivamente. Na região sudoeste, os estados de Guerrero e Colima são apontados como os mais violentos, com uma taxa de 68 e 93 homicídios a cada 100.000 habitantes.

Os índices de homicídios expostos possuem ainda duas dimensões ocultas que evidenciam seu subdimensionamento. Desde a declaração de “guerra às drogas” em 2006, mais de 38.500 corpos não identificados ingressaram nos serviços médicos forenses mexicanos.

Gráfico 4 – Corpos não identificados no México: 2006-2019

Fonte: Elaboração própria com base em Tzue e Turati (2020).

A evolução anual do número de corpos não identificados entre os anos de 2006 e 2019 impressiona pela velocidade de crescimento constatada. Em 2006 o total de corpos não identificados era de 178, enquanto no ano de 2019 o total foi de 4.905. Essa evolução representa um crescimento de mais de 2376% em um período de 13 anos, um ritmo de crescimento muito superior inclusive ao do número de homicídios no país que entre 2006 e 2018 foi de aproximadamente 250%. Uma segunda dimensão oculta que é resultado do aumento da violência refere-se ao crescimento do número de desaparecidos, que totaliza atualmente mais de 77.000 pessoas (URRUTIA; MUÑOZ, 2020). Se somados, o número total de desaparecidos e corpos não identificados representa um total de 115.500 pessoas, do qual parcela significativa estaria vinculada com a violência resultante dos mercados ilícitos de drogas e dos mecanismos de violência estatal no México. Essas duas dimensões desafiam a precisão do cenário de violência crescente no país, uma vez que representariam alterações significativas nos índices de homicídio, principalmente os vinculados ao narcotráfico.

É certo que uma das principais faces do aumento da violência em território mexicano ao longo do século XXI decorre da intensificação da demanda

estadunidense por drogas opioides ilícitas que resultou na expansão e competição de grupos criminosos que disputavam o controle desse mercado. Uma segunda face decisiva para o aumento da violência deve-se às lógicas de enfrentamento militarizado amplamente utilizadas pelo México ao longo do século XX e intensificada a partir dos anos 2000, mais especificamente a partir do governo de Calderón em 2006.

A chegada de Vicente Fox (PAN) ao poder em 2000 representou o rompimento com um domínio histórico do PRI na presidência do país. O que marca o governo de Fox no âmbito do narcotráfico, no entanto, não é tanto a utilização das Forças Armadas do país em seu combate, mas sim o assentamento de algumas bases que contribuiria para a irrupção da violência nos anos seguintes, ocasionada pela troca de uma burocracia estatal articulada com as operações dos principais grupos criminosos (MEDEL; THOUMI, 2014, p. 205-206).

Apesar do progressivo processo de expansão do envolvimento das Forças Armadas em questões de segurança interna ao longo do século XX, a chegada de Felipe Calderón (PAN) à presidência do México, assumindo o cargo em 01 de dezembro de 2006, é um marco na história da participação militar no combate ao narcotráfico. O então presidente declarou abertamente no dia 11 de dezembro do mesmo ano, o início de uma guerra contra o narcotráfico. No *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Calderón explicitava os planos para as Forças Armadas, primeiramente definindo como objetivo tornar mais eficiente as operações do Exército e da Força Aérea Mexicana e depois apoiando as políticas relacionadas com segurança interna através da realização de 168 operações de alto impacto para a erradicação de 70% das plantações de substâncias ilícitas e também para a interceptação de drogas e combate ao crime organizado em áreas específicas do país (MÉXICO, 2007, p. 70).

A assinatura da Iniciativa Mérida é a ampla expressão da militarização da “guerra às drogas” mexicana sob influência estadunidense. Anunciada em 2007 pelos governos de Felipe Calderón e George W. Bush e implementada a partir de 2008, a iniciativa previa um aporte financeiro de US\$ 1.5 bilhão para os três primeiros anos de operação, dos quais US\$ 420.7 milhões eram destinados ao financiamento militar, o que possibilitou a compra de equipamentos como aeronaves, helicópteros e outras tecnologias militares. Do valor total, o Congresso dos EUA reteve 15% até que o México apresentasse um relatório garantindo que estava tomando medidas consideradas adequadas para combater o narcotráfico, garantir a segurança na

fronteira, melhorar a segurança pública e buscar o fortalecimento de suas instituições (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2021).

Para efeitos de redução da violência e de fluxos ilícitos, a eficácia da estratégia de Calderón foi de alcance limitado e questionável, uma vez que mesmo com a prisão ou morte de 22 dos 37 supostos principais líderes de grupos criminosos durante seu mandato, não se observou no país qualquer sinal de redução do tráfico de drogas e dos índices de violência (BOYER, 2012). Pelo contrário, é durante seu mandato que o México experimenta a disparada do número de homicídios, registrando a maior alta do índice no século XXI. O número que era de 10.452 em seu ano de posse, aumentou para 25.967 em 2012, um aumento de pouco mais de 148% em seu último ano como presidente (Gráfico 2).

Como um resultado esperado da lógica violenta de enfrentamento militarizado do problema do narcotráfico no país, as forças de segurança mexicanas estão sob constante ataque e são alvos diretos da violência perpetuada por grupos criminosos. Entretanto, ainda no contexto de falta de transparência de dados oficiais, é impreciso afirmar quantos agentes policiais foram assassinados nos conflitos entre forças estatais e grupos criminosos, uma vez que o governo mexicano não disponibiliza qualquer relatório oficial nesse sentido. Estima-se que entre 2006, início da declarada “guerra ao narcotráfico” no mandato de Felipe Calderón e o ano de 2016, já no governo de Enrique Peña Nieto, mais de 1.200 agentes federais foram assassinados (MUEDANO, 2016).

O período de Peña Nieto à frente da presidência é marcado por contradições. Eleito em 2012 simbolizando a volta do PRI ao poder após 12 anos, observa-se a continuidade da lógica militarizada de combate ao narcotráfico durante os seis anos de mandato. Em seu plano de governo, no entanto, havia uma sinalização de ruptura com essa lógica, apontando os erros do enfrentamento frontal aos grupos criminosos na administração de Calderón. Apesar do diagnóstico, o plano ainda previa o protagonismo das Forças Armadas, com uma menção pouco usual à proteção dos direitos humanos, além da busca pela modernização institucional das Forças Armadas para fortalecer a capacidade do Estado, amparada na cooperação internacional e na inteligência entre todos os níveis de governo. Dentro dessa busca por modernização, o plano previa principalmente o fortalecimento dos sistemas de inteligência Militar e Naval. Destaca-se, no entanto, que o próprio documento definia a missão das Forças

Armadas como sendo “usar o poder militar da Federação para a defesa externa e contribuir para a segurança interna do país” (MÉXICO, 2013, p. 32, tradução nossa).

Definir que a missão das Forças Armadas no âmbito interno, principalmente no combate ao narcotráfico, resume-se à uma “contribuição”, não encontra lastro na amplitude do protagonismo militar nos séculos XX e XXI e tampouco encontrará lastro nas estratégias de combate do então presidente mexicano. Durante sua administração, 337 militares foram mortos em ações de combate ao crime organizado ou no âmbito da estratégia de apoio castrense em segurança pública. Destes, 152 eram militares da Marinha e 182 do Exército e Força Aérea Mexicana. Evidenciando uma postura contraditória, o número de militares da Marinha que foram a óbito foi três vezes maior do que o período governado por Felipe Calderón, que declarou abertamente a “guerra ao narcotráfico”, contrastando o plano divulgado por Enrique Peña Nieto que condenava o enfrentamento frontal e previa operações baseadas em planejamento e inteligência (MEDELLÍN, 2018). Em seus dois primeiros anos de mandato, o México chega a experimentar uma leve redução nos índices de homicídios, caindo de 25.967 em 2012, ano em que Nieto é eleito, para 23.063 e 20.010 em 2013 e 2014 respectivamente. No entanto, em 2018, seu último ano de mandato, o México registrou o maior número de homicídios em sua história com um total de 36.685 (Gráfico 2), o que possibilita o questionar a manutenção da lógica militarizada de “guerra às drogas”.

A organização não governamental Causa en Común reúne esforços desde 2018 para quantificar dados de policiais assassinados. De acordo com seus registros, 898 foram assassinados entre 2018 e 2019, uma média de 1,2 agentes por dia (CAUSA EN COMÚN, 2020). A outra face da mesma moeda, ou seja, o número de civis mortos por instituições federais e polícias estatais também é marcado pela falta de transparência e ausência de dados consolidados em fontes oficiais do governo mexicano. Estima-se que apenas entre 2014 e 2017 o número de civis mortos pela Polícia Federal, polícias estaduais e pela Marinha foi de 711. Para esse mesmo período, as mortes de civis pelo Exército não estão disponibilizadas oficialmente. Estima-se apenas que sua participação nessas mortes esteve em ascendência no período de consolidação do México como principal produtor de opioides ilícitos na América Latina, passando de 71 mortos em 2008 para 1.297 em 2011. Os dados acima mencionados, no entanto, não permitem comparação simétrica, uma vez que estão majoritariamente amparados em fontes distintas e não oficiais, fazendo com que

o subdimensionamento destes seja uma realidade provável no país (FORNÉ; CORREA; OJEDA, 2019, p. 105, 125).

A crescente violência, no entanto, não se apresenta apenas através do número de homicídios e desaparecimentos. Resultado de um mercado em expansão, complexo e fragmentado, os grupos criminosos passam a se engajar em múltiplas atividades ilícitas como forma de diversificação e ampliação de suas receitas. As práticas de extorsão, brevemente mencionadas anteriormente, foram sistematizadas e ultrapassam interesses exclusivamente financeiros. De fato, a dimensão financeira tem um papel decisivo nessa prática que visa criar uma forma de tributação através de um ator não estatal, no entanto, o processo de consolidação e expansão de autoridade sobre a sociedade civil, bem como um processo de instauração do medo são estratégias frequentemente utilizadas para que estes grupos tenham seu poder amplamente reconhecido nas localidades em que atuam (FELBAB-BROWN, 2019, p. 12).

A adoção de um modelo militarizado de combate ao narcotráfico, sob protagonismo das Forças Armadas no México, contribuiu para a consolidação de um cenário de violência permanente no país. Além disso, a adoção desse modelo se provou apartidária ao longo do século XXI, tendo em vista que, durante o século anterior, o domínio ininterrupto do PRI impedia uma análise mais diversificada. A chegada do PAN ao poder a partir dos anos 2000 intensificou e institucionalizou, principalmente sob o mandato de Calderón, a declarada “guerra ao narcotráfico”, verificando uma explosão no número de homicídios logo nos anos seguintes. Faz-se importante ressaltar, no entanto, que não é possível apontar uma causa única para explicar a transformação da violência e da criminalidade no país. Ao longo desta subseção buscou-se dimensionar principalmente a evolução estrutural do mercado ilícito de opioides mexicano sob protagonismo da heroína e seu papel no aumento da violência em nível nacional a partir do século XXI, sem perder de vista, no entanto, o papel decisivo exercido pelos EUA através da formação dessa ampla demanda por estes opioides. Dentre os principais fatores que marcam essa evolução, foi possível observar destacadamente o aumento da complexidade dos grupos criminosos que operam nesse mercado através de um amplo processo de descentralização orientado para operações em redes e amparado pela adoção de estratégias empresariais, a diversificação das atividades econômicas por eles exercidas transitando entre esferas lícitas e ilícitas continuamente, o aumento da competição pelo controle desse mercado

e a intensificação de processos de fragmentação internos aos grupos que contribuíram para a irradiação da violência no país.

3.4 Longe da fronteira, protagonista no mercado: o estado de Guerrero nas dinâmicas do ópio no México

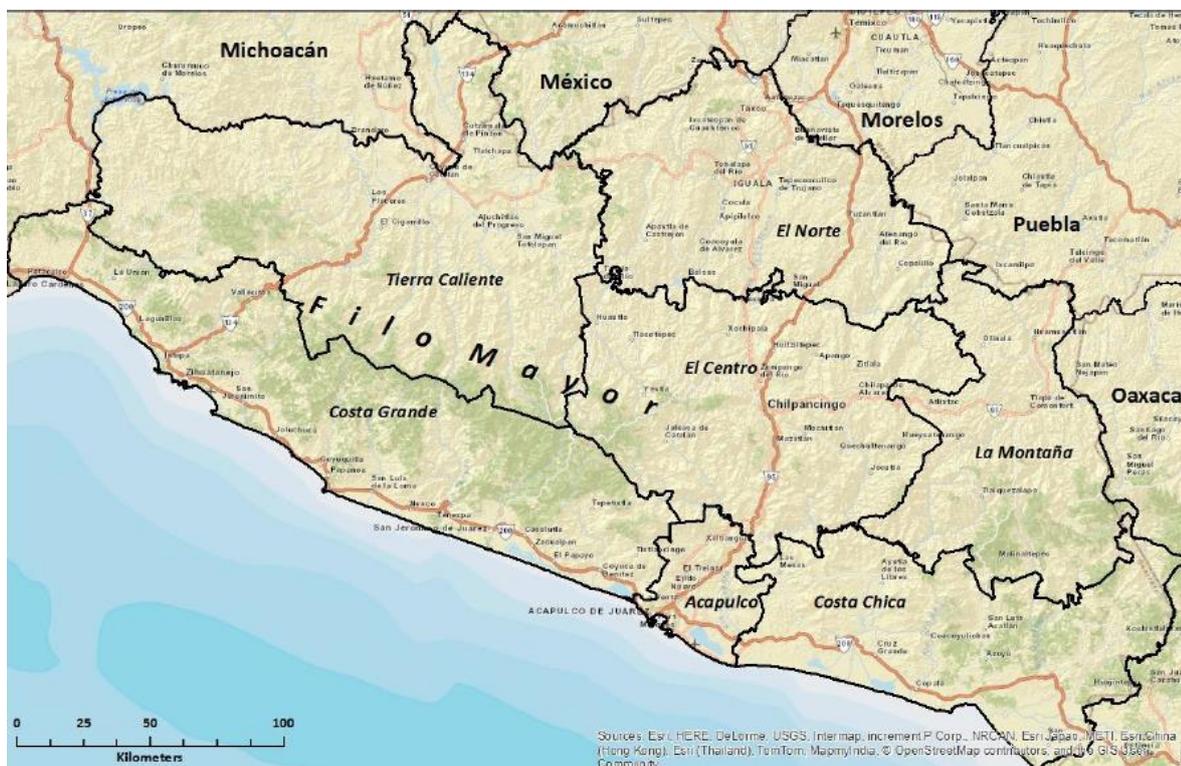
Uma análise mais ampla da criminalidade e da violência em escala nacional é fundamental para diagnosticar as transformações observadas no mercado ilícito de opioides no México ao longo do século XXI. No entanto, recuperar uma lente de análise mais localizada permite compreender as dinâmicas de criminalidade em regiões do país que são protagonistas no mercado ilícito de opioides e contribui para entender como uma demanda externa se materializa em localidades específicas. Para isso, entendemos a importância de analisar a estrutura e as transformações nas dinâmicas do ópio com um olhar direcionado ao estado de Guerrero, um dos principais produtores da droga no país. Considerando os benefícios que uma análise multidisciplinar pode aportar, assim como já destacado ao longo da pesquisa, recuperamos nesta seção contribuições de áreas de estudo distintas, principalmente das Ciências Sociais, da Ciência Política e das Ciências Econômicas, que ressaltam como variáveis sociais, políticas e econômicas combinadas desempenharam um papel central na criação de condições necessárias para a consolidação do estado nas dinâmicas ilícitas do ópio.

A fragmentação dos grupos criminosos operantes que foi observada em nível nacional, também se deu em Guerrero principalmente a partir de 2009 quando forças federais mataram Arturo Beltrán Leyva, líder do Cartel dos Beltrán-Leyva e contribuíram para o aparecimento de uma onda contínua de assassinatos, desaparecimentos, extorsão de autoridades e deslocamentos forçados (CRISIS GROUP, 2020). É importante destacar novamente que a condução de uma pretensa guerra militarizada ao narcotráfico, apesar de alterar momentaneamente o equilíbrio de poder entre os principais grupos operantes, se mostrava insuficiente ao menos para conter a expansão desse mercado. Ainda vale ressaltar que a intensificação dos conflitos entre grupos que objetivavam o controle desses fluxos também é decisiva no processo de fragmentação e propagação da violência no estado.

Com uma população de população de pouco mais de 3,5 milhões de habitantes (INEGI, 2020), Guerrero está localizado no sudoeste mexicano, ao longo da costa do

Pacífico e é marcado por uma cadeia montanhosa chamada *Sierra Madre del Sur* que se estende em parte significativa do estado. Tratando-se de uma região montanhosa em um estado essencialmente rural e tendo diversas regiões caracterizadas pelo difícil acesso, a infraestrutura de transporte é mal desenvolvida e recebe pouca manutenção. A agricultura de subsistência com produção complementar de *commodities*, bem como emprego assalariado sazonal permanecem sendo alguns dos principais modos de vida de sua população. O estado é comumente dividido em sete subregiões geográficas: Acapulco, Costa Grande, Costa Chica, El Centro, La Montaña, El Norte e Tierra Caliente (KYLE, 2015, p. 9-10).

Mapa 3 – As regiões do estado de Guerrero



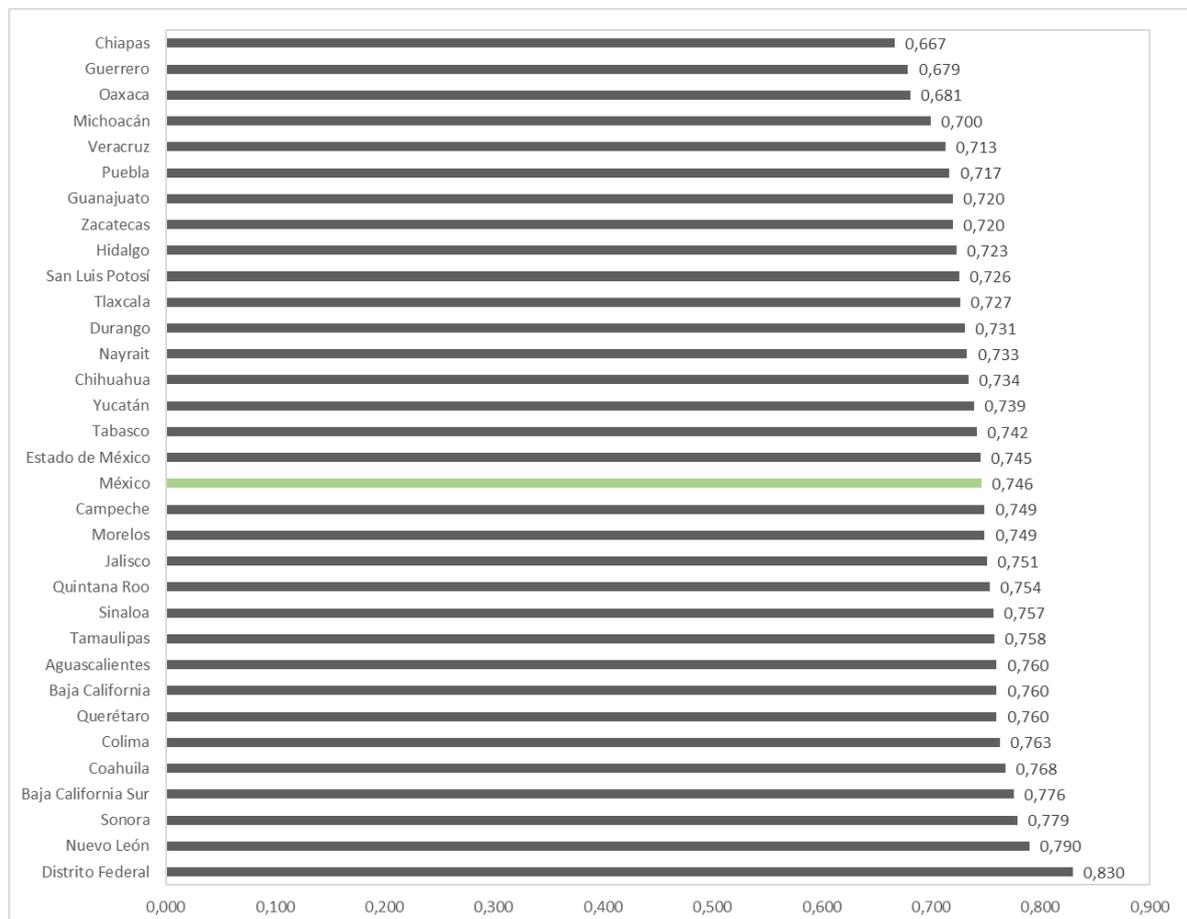
Fonte: Kyle (2015, p. 10).

A maior parte das poucas subregiões consideradas urbanas tem sua economia fundamentada no turismo, uma vez que há pouco desenvolvimento industrial no estado, como é o caso de Acapulco. Estas são localidades caracterizadas por persistentes problemas relacionados ao emprego e à informalidade (KYLE, 2015, p. 9-11). O fato de o estado apresentar de forma recorrente baixos índices de desemprego em relação à média nacional não representa um cenário positivo, pelo contrário, Guerrero se destacou em âmbito nacional devido à sua alta taxa de

informalidade, que pode ser explicada pelo baixo grau de desenvolvimento da região. Em 2016, por exemplo, o estado registrou uma taxa de desemprego de apenas 1,9%, alcançando o menor nível em todo o país, no entanto, o índice de ocupação informal foi de 79,2% da população ativa. Já em 2020 não houve alteração decisiva, com a informalidade atingindo 78,5% da população ativa (CABALLERO, 2016; LABASTIDA, 2020).

Compreender a consolidação do estado de Guerrero como principal região de produção de ópio no país sem olhar para as variáveis socioeconômicas que impactaram a região omitiria algumas dimensões decisivas. Os fatores acima citados contribuem diretamente na consolidação de elevados índices de pobreza e desigualdade social que refletem em um baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O baixo IDH é apenas consequência de fatores combinados que ajudam a explicar os movimentos ilícitos que consolidaram a região como responsável por mais de 60% da produção de ópio no México.

Gráfico 5 – IDH no México por estado em 2012



Fonte: Elaboração própria com base em PNUD (2015, p. 6).

Guerrero registrou em 2012 o segundo pior IDH do país com um índice de 0,667, bem abaixo do índice nacional que foi de 0,746. Nem mesmo estados caracterizados por intensa violência e presença ativa de grandes grupos criminosos em seus mercados ilícitos apresentaram resultados tão baixos, como é o caso dos estados do chamado Triângulo Dourado (Sinaloa, Chihuahua e Durango), que obtiveram no mesmo período IDH de 0,757, 0,734 e 0,731 respectivamente (Gráfico 5).

O baixo índice de desenvolvimento de Guerrero é sintomático e também é resultado direto do avanço de políticas neoliberais no país e na América Latina, de um modo geral, a partir da década de 1980. De acordo com Solís Gonzáles (2013, p. 11), as políticas de austeridade impostas ao México pelo FMI impactaram negativamente na balança de pagamentos, geração de empregos, salários e outros indicadores econômicos que levaram o país a um quadro de recessão econômica profunda nos anos seguintes. Ainda no âmbito do avanço neoliberal sobre o país, os processos de abertura comercial e financeira ao capital estrangeiro contribuíram diretamente para o aprofundamento dos níveis de desigualdade na distribuição de renda e consequentemente para o aumento dos níveis de pobreza no país.

Já na década de 1990, sob influência das políticas neoliberais preconizadas pelo Consenso de Washington e em um momento de intensificação da dependência política e econômica mexicana em relação aos EUA, no âmbito da criação do NAFTA, o país viu sua capacidade de iniciar uma recuperação econômica reduzir drasticamente. É nesse período que o México, sob avanço do neoliberalismo, é compelido a adotar uma economia baseada no predomínio do capital financeiro e do livre fluxo do capital internacional de caráter especulativo (SOLÍS GONZÁLES, 2013, p. 11).

A contextualização do papel desempenhado pelo avanço do neoliberalismo em nível nacional é fundamental para lançar uma lente mais direcionada para as variáveis e condições locais que colocaram o estado de Guerrero como protagonista nos mercados ilícitos de drogas opioides. Pierre Gaussens (2018) se dedica a explorar o protagonismo do ópio no estado de Guerrero com ênfase nos fatores políticos e socioeconômicos determinantes para essa condição. O autor afirma que “o principal resultado da virada neoliberal para Guerrero encontra-se no desastre da agricultura tradicional” (GAUSSENS, 2018, p. 53, tradução nossa). A importância econômica da agricultura diminuiu substantivamente entre 1970 e 1999 em Guerrero. No ano de

1970, a agricultura representava 20% do PIB estatal, em 1994 esta participação já representava apenas 8,7% e em 1988 chegou ao seu menor nível no período, com um total de 8,2% do PIB do estado (ALTUNA, 2001, p. 76).

A retração na produção agropecuária impactou diretamente na taxa de empregos no campo em Guerrero. Antes dos processos de abertura comercial e financeira resultantes das políticas neoliberais adotadas, 62% da população do estado trabalhava no setor agropecuário do estado. A partir de 1994, período que o marca o início do declínio desse tipo de produção, os trabalhadores rurais representavam 26,7% da população economicamente ativa (VELASCO; ESPINO; GONZÁLEZ, 2005, p. 380). Isso mostra que a partir desse momento se iniciava um movimento contínuo e intenso de fluxo migratório marcado pelo deslocamento do campo para os grandes centros urbanos como uma tentativa de escapar dos altos índices de pobreza que se apresentavam nas zonas rurais do estado. Gaussens ainda ressalta que nesse cenário de profunda crise econômica que afetava principalmente as populações rurais, uma saída que se apresentava como alternativa para além do deslocamento interno era a saída da ilegalidade (GAUSSENS, 2018, p. 53).

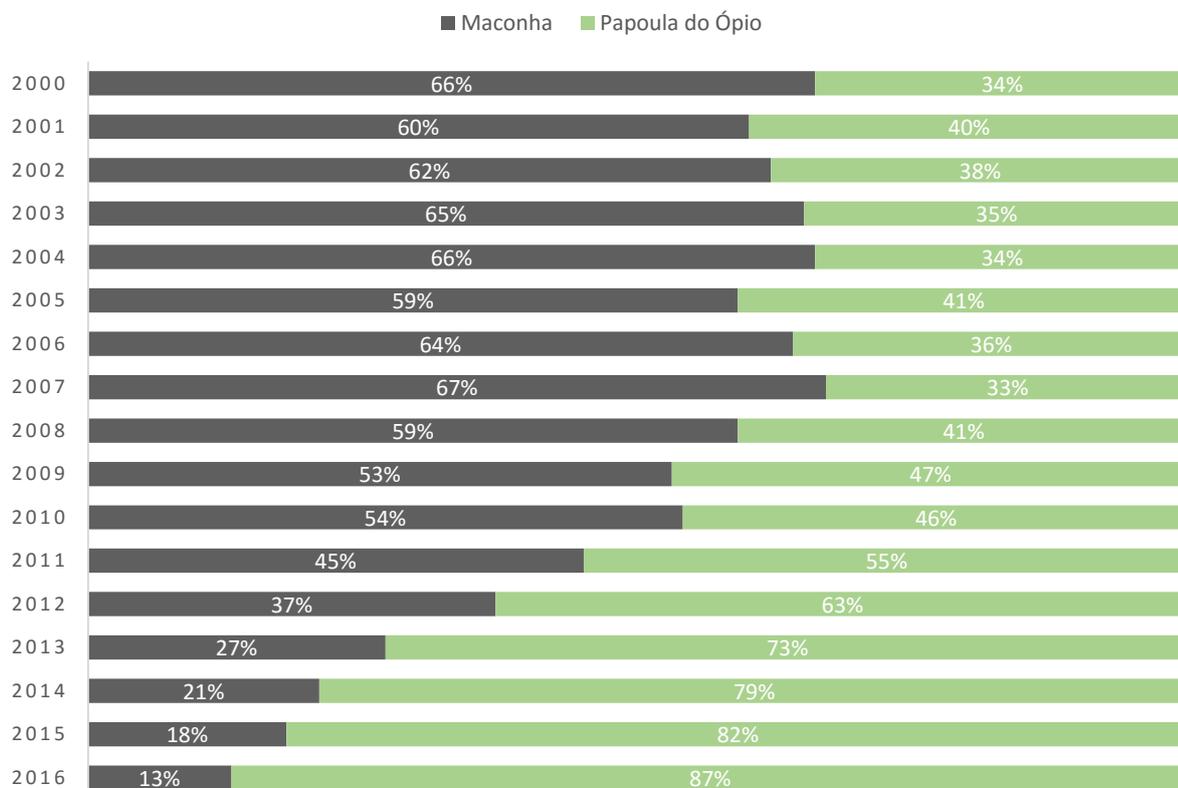
Na busca de uma saída para enfrentar as dificuldades trazidas pela soma dos fatores sociais, econômicos e políticos anteriormente analisados, as populações rurais tinham duas vantagens no que se refere às possibilidades de exploração de mercados ilícitos que se apresentavam como uma alternativa viável a partir do século XXI. A primeira já analisada no subcapítulo 3.1, refere-se à demanda crescente por drogas opioides ilícitas, principalmente a heroína, nos EUA. A segunda é uma combinação dos fatores decisivos acima mencionados e também de condições geográficas que favorecem o cultivo de papoula e conseqüentemente a produção de ópio no estado de Guerrero.

Dentre as principais condições geográficas, o estado possui um clima quente e úmido que é propício não apenas para o cultivo de papoula, mas também de maconha, enquanto seu relevo montanhoso é decisivo uma vez que dificulta as atividades de vigilância e erradicação por parte do governo mexicano (GAUSSENS, 2018, p. 54). De acordo com Kyle, a combinação do relevo montanhoso com a precarização da infraestrutura de transporte limita drasticamente as possibilidades de desenvolvimento econômico no estado impondo altos custos administrativos para os serviços governamentais. Essa combinação “deixou uma parte substancial da população do

estado economicamente empobrecida e fora do alcance da maioria dos serviços governamentais” (KYLE, 2015, p. 11, tradução nossa).

Apesar das condições favoráveis para o cultivo de maconha, esta não se tornou a principal droga produzida no estado, uma vez que além da concorrência com grupos criminosos de outros países como a Colômbia, que já controlavam parte considerável desse mercado, a expansão dos movimentos de legalização e regulação da droga nos EUA pode ter impactado negativamente em sua demanda, fazendo com que sua comercialização no México esteja mais localizada em mercados domésticos, principalmente nos centros urbanos de Guerrero. Em contrapartida, o mercado doméstico para heroína é consideravelmente pequeno, mas a demanda externa pela droga originada majoritariamente nos EUA tornou o cultivo de ópio uma atividade muito mais rentável para os produtores rurais (KYLE, 2015, p. 14).

Gráfico 6 – Percentual de erradicação por tipo de cultivo ilícito no México: 2000-2016



Fonte: Elaboração própria com base em Gaussens (2018, p. 55).

A consolidação do cultivo da papoula em detrimento da maconha, tanto em nível nacional quanto no estado de Guerrero, é reforçada pelo Gráfico 6 que trata da proporção das erradicações de cultivos ilícitos entre 2000 e 2016 no México. No ano de 2000, apenas 34% dos cultivos ilícitos erradicados pelo governo mexicano eram referentes à papoula, enquanto 66% referiam-se ao cultivo de maconha. No ano de 2011, a proporção já havia sido alterada significativamente, sendo o cultivo de papoula responsável por 55% do total de erradicações de cultivos ilícitos. Já em 2016 ficava ainda mais evidente como tanto o cultivo de papoula quanto os esforços governamentais para sua erradicação eram predominantes no país, atingindo um total de 87% das erradicações realizadas (GAUSSENS, 2018, p. 55).

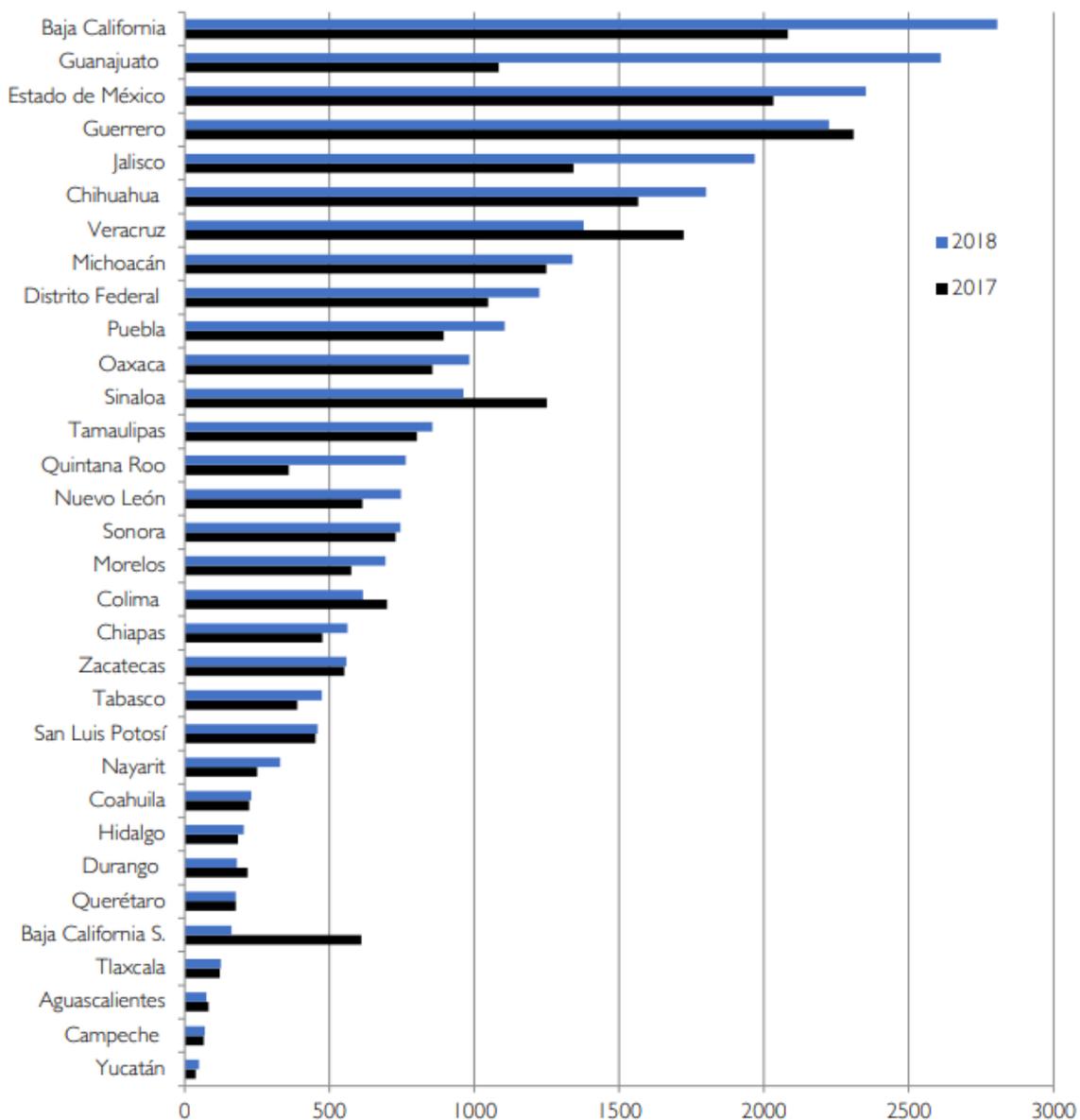
Estes números corroboram e materializam alguns dos principais fatores levantados neste capítulo para explicar a expansão do mercado ilícito de ópio tanto em nível nacional quanto sob uma ótica localizada em Guerrero. O primeiro favorece ambos os tipos de cultivos e está no âmbito das condições geográficas favoráveis, principalmente no estado de Guerrero, ao cultivo de maconha e papoula. O segundo deve-se às condições socioeconômicas aqui retratadas que levaram os produtores rurais à busca por alternativas mais rentáveis que garantissem sua sobrevivência em um cenário do avanço das políticas neoliberais e do Consenso de Washington em toda América Latina a partir da década de 1990. O terceiro fator está localizado na expansão de mercados lícitos e ilícitos de opioides nos EUA.

De forma indissociável, as discussões sobre mercados ilícitos de ópio em Guerrero, tanto na literatura acadêmica quanto em matérias jornalísticas, são acompanhadas por um debate sobre os altos índices de violência no estado, comumente analisados sob a perspectiva do combate militarizado que foi amplamente utilizado sob o termo de “guerra ao narcotráfico” ou “guerra às drogas”, ainda durante o mandato de Felipe Calderón. Os efeitos da adoção de um modelo militarizado no combate ao tráfico de drogas, bem como a natureza violenta dos principais grupos criminosos que atuam nos mercados ilícitos no México não podem ser descartados, no entanto, além de tratar a formação do mercado de opioides ilícitos e a transformação da criminalidade no país através da perspectiva da formação de uma demanda nos EUA, eixo central desta pesquisa, reconhece-se a importância de compreender o fenômeno da violência generalizada de forma mais completa. Estudos e análises sob lentes mais localizadas no país têm enfatizado a relevância de outras dimensões que vão além das explicações mais convencionais e buscam tratar das

dinâmicas de desigualdade social, baixos índices de desenvolvimento, desemprego, escolaridade e outros. (GAUSSENS, 2018; KYLE, 2015; ZEPEDA GIL, 2018).

Conforme já evidenciado, o contexto da declaração explícita de “guerra às drogas” por Calderón em 2006 não pode ser relegado. O aumento do número de homicídios no país, desde então, é espelhado no aumento dos índices de violência em Guerrero. É importante destacar novamente, no entanto, a relevância de um olhar para os processos de criminalidade em estados que não fazem fronteira com os EUA, mas mesmo assim expressam a formação de um mercado ilícito complexo e violento.

Gráfico 7 – Homicídios intencionais no México por estado: 2017-2018

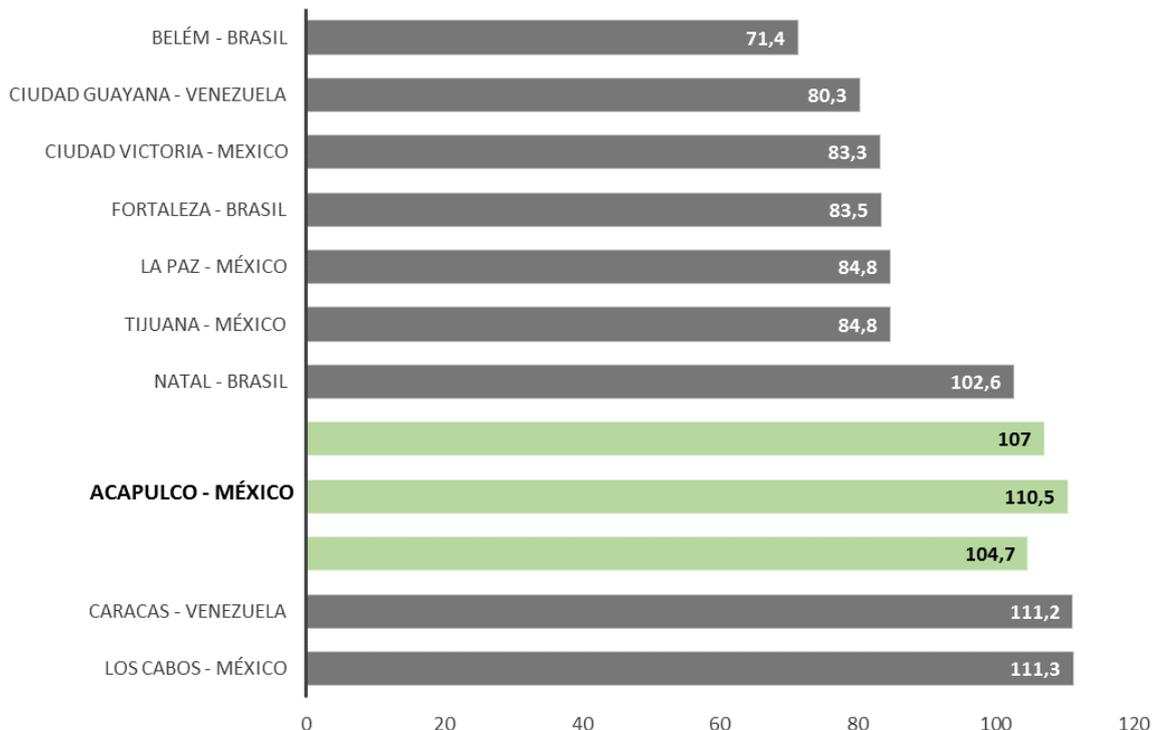


Fonte: Calderón *et al.* (2019, p. 23).

Em 2007 o estado registrou 766 homicídios, enquanto em 2018 esse número já estava em 2.367, um aumento de aproximadamente 209% em um período de 11 anos. No ano de 2019 houve uma leve redução para 1.937 homicídios registrados no estado (INEGI, [2020]). No entanto, os números de homicídios também são comumente apontados como subnotificados devido à grande quantidade de desaparecimentos não apenas em Guerrero, mas também em todo território nacional. No ranking comparativo de homicídios intencionais entre 2017 e 2018 (Gráfico 7), o estado destaca-se entre os cinco mais violentos do país, alcançando mais de 2.000 homicídios anuais nesse período.

A transformação da criminalidade no México decorrente de mercados ilícitos de drogas coloca diversas cidades do país entre as mais perigosas do mundo ao longo da última década. Mais especificamente, a evolução da criminalidade no estado de Guerrero, diretamente relacionada com a formação e consolidação de um mercado ilícito de drogas opioides colocam Acapulco, a principal cidade do Estado, em destaque entre as cidades mais violentas do mundo.

Gráfico 8 – Cidades mais violentas no mundo em 2020 (homicídios/100.000 habitantes)



Fonte: Elaboração própria com base em McCarthy (2016); Statista (2020); Woody (2019).

Até o ano de 2010, Acapulco não se encontrava entre as cidades mais violentas do mundo, figurando com destaque neste ranking apenas a partir de 2011. Entre 2011 e 2020, a cidade registrou anualmente uma taxa de homicídios acima de 100 a cada 100.000 habitantes (RODRIGUES *et al.*, 2017, p. 612) e até dezembro de 2020 estava localizada na terceira posição como cidade mais violenta do mundo, com uma taxa de 111 homicídios a cada 100.000 habitantes, números próximos aos das primeiras colocadas, Caracas (Venezuela) e Los Cabos (México) com 111,2 e 111,3 respectivamente, conforme demonstrado pelo Gráfico 8.

Entender as condições que levaram a cidade de Acapulco a figurar entre as cidades mais violentas do mundo é desafiador. Concomitantemente, a literatura de Relações Internacionais tem dedicado pouca atenção para regiões mexicanas que desempenham importante função nas dinâmicas de tráfico de drogas no país, mas não estão em regiões de fronteira com os EUA. Um olhar direcionado a esses espaços faz-se necessário, uma vez que, mesmo com especificidades, as condições que permitem que uma determinada cidade se engaje nas dinâmicas de tráfico de drogas nas Américas são semelhantes. Sendo assim, a compreensão das dinâmicas de inserção de Acapulco em mercados ilícitos de drogas favoreceria também a análise das fontes de insegurança em outras cidades nas Américas (RODRIGUES *et al.*, 2017, p. 610-611).

Seguindo o mencionado processo de fragmentação de grupos criminosos no estado de Guerrero em 2009, o surgimento de uma multiplicidade de grupos criminosos com relações internas e externas instáveis, intensificado a partir de 2010, comprometeu conexões e acordos prévios que estes possuíam com autoridades e políticos locais, elites e a população como um todo, criando um cenário de competição aberta e de intensificação da violência. Esse cenário se agravou quando forças federais passaram a combater esses grupos no estado e principalmente na cidade de Acapulco (KYLE, 2015, p. 20; RODRIGUES *et al.*, 2017, p. 617). A militarização da campanha contra as drogas na cidade se deu no âmbito da Iniciativa Mérida e foi viabilizada através da criação da Operação “Guerrero Seguro” em 2011, unindo forças militares e a polícia federal mexicana. Até aquele momento, identificava-se uma condição de quase oligopólio nos mercados de drogas ilícitas em Acapulco, com domínio de dois grupos criminosos principais conhecidos como *La Barredora* e o Cartel Independente de Acapulco e contando ainda com grupos secundários que ou estavam em processo de declínio, como os Beltrán-Leyva, ou ainda planejavam

competir pelo mercado e pelas rotas estratégicas na cidade, como é o caso do CJNG (RODRIGUES *et al.*, 2017, p. 624-625).

Os conflitos entre grupos criminosos nesse cenário já eram evidentes ainda no ano de 2010, no entanto, a militarização das estratégias de combate ao tráfico de drogas em Acapulco contribuiu de modo decisivo para a expansão da violência em centros urbanos e regiões turísticas que até então eram secundários à economia política e à geopolítica do tráfico de drogas. De acordo com Rodrigues *et al.* (2017), o aumento dos níveis de violência após esse processo de militarização decorre de duas explicações possíveis, sendo a primeira pelo fato de que todos os lados envolvidos no conflito tendem a elevar o nível dos armamentos utilizados gerando maior letalidade, enquanto a segunda deriva da permissão que é concedida às forças de segurança para combater indivíduos em todos os lados da disputa, gerando um aumento no número de homicídios. De modo geral, os fatores aqui apontados são observados em escala nacional e se replicam em localidades específicas. No entanto, a própria natureza da militarização e do combate violento, pela qual grupos criminosos são forçadamente deslocados de regiões que ocupavam anteriormente e da estrutura competitiva do mercado em si, podem ser fatores decisivos para compreender os meios pelos quais uma cidade urbana como Acapulco, que está distante da fronteira com os EUA e que tem no turismo um dos principais motores de sua economia, virou palco de uma competição aberta entre grupos criminosos tornando-se a maior expressão de um modelo híbrido de oligopólio e competição no país. (RODRIGUES *et al.*, 2017, p. 626).

A transformação dos mercados ilícitos de drogas no México, tanto em nível nacional quanto através de lentes de análise localizadas, bem como o aumento significativo da violência no país a partir de 2008 são amplamente analisados na literatura acadêmica e no jornalismo investigativo sob perspectivas distintas, como procurou-se demonstrar neste capítulo. O rastreamento dos processos partindo da formação de oferta e demanda por opioides lícitos e ilícitos nos EUA à resposta dos grupos criminosos mexicanos permitiu encadear mecanismos de causalidade que foram responsáveis pela evolução do mercado de heroína mexicano e pela intensificação da violência no país. Destacamos, nesse sentido, os efeitos do combate militarizado sob o contexto da declaração de “guerra ao narcotráfico”, os mecanismos de corrupção, os processos de disputa pelo controle do mercados ilícito de opioides entre grupos criminosos e suas fragmentações e as variáveis sociais e econômicas

que favoreceram a consolidação desse mercado e são indispensáveis para assentar bases analíticas para compreender novas transformações experimentadas pelo México ao longo do século XXI, especialmente sob protagonismo do fentanil.

4 A ASCENSÃO DO MERCADO ILÍCITO DE FENTANIL NO MÉXICO A PARTIR DE 2013 E SUA DIMENSÃO TRANSNACIONAL

Analisar os mercados de drogas ilícitas no México implica necessariamente em compreendê-los sob uma perspectiva de evolução notadamente dinâmica e complexa. É dessa forma que o mercado ilícito mexicano de opioides vive um momento singular em sua história. Após extenso período de consolidação da heroína como principal opioide produzido e traficado por grupos criminosos no país, a agressiva expansão da demanda por fentanil ilícito, originada novamente nos EUA, transforma as dinâmicas e estruturas do mercado mexicano especialmente a partir de 2013. Somente no ano de 2019, 49.860 óbitos decorrentes de overdose de opioides foram registrados nos EUA, dos quais mais de 36.000 envolveram principalmente o uso de fentanil (CDC, 2021c). Nesse sentido, não é factível dissociar os cenários encontrados nos dois países. Busca-se neste capítulo conectar os processos e mecanismos causais rastreados ainda no segundo capítulo, no âmbito da evolução do mercado ilícito de opioides no México, sob protagonismo da heroína e fomentado por uma contraparte lícita nos EUA, para compreender as transformações que alçaram o fentanil à condição de principal opioide traficado e consumido em território estadunidense.

O fentanil é um potente medicamento opioide lícito que tem seu uso indicado para tratamento da dor em pacientes oncológicos e como analgesia em procedimentos cirúrgicos de grande porte, tendo em vista que trata-se de uma droga até 50 vezes mais potente que a heroína e 100 vezes mais potente do que a morfina (FENTANIL, 2019). Contudo, a difusão de seu uso se deu no mesmo âmbito da heroína, através do chamado uso recreativo. Para exemplificar, a elevada potência do fentanil faz com que, a depender do nível de pureza, o contato da droga com a pele ou a inalação de partículas no ar coloque profissionais de saúde pública, socorristas e autoridades policiais em risco caso não estejam com os devidos equipamentos de proteção individual, principalmente em ocorrências que envolvem apreensões da droga ou até mesmo em atendimento médico em casos de overdose (ROTHBERG; STITH, 2018, p. 314):

É altamente viciante pela sua potência, requer um investimento mínimo, pouco tempo para seu preparo, lucros elevados em relação a outras drogas, é fácil de ocultar e se mistura com outros tipos de drogas devido às apresentações que pode ter. (MORALES; VILLA Y CAÑA, 2020, tradução nossa).

A fala acima foi extraída de um pronunciamento de Luis Crescencio Sandoval, Secretário de Defesa do México e revela alguns indícios do protagonismo que esse potente opioide sintético adquiriu no país nos últimos anos. Intensificação dos processos de descentralização produtiva, operacional e estratégica dos grupos criminosos, participação de novos atores de origens distintas, ampliação das interações entre mercados lícitos e ilícitos em dimensão transnacional e rentabilidade são algumas das principais dimensões analisadas nesse capítulo e marcam um processo complexo de evolução que insere o México novamente no centro das dinâmicas de opioides ilícitos.

Se para o mercado de heroína que já está consolidado desde o século XX a obtenção de dados através de agências oficiais do governo mexicano é escassa, no recém-formado mercado de fentanil essa insuficiência é ainda mais latente, uma vez que o consumo local é considerado baixo e inferior ao de heroína. Neste contexto, torna-se necessário considerar a disponibilização de dados coletados por agências federais dos EUA como a DEA e o CDC, que contribuirá para dimensionar a relevância do México e suas novas dinâmicas e estruturas nesse mercado. Ao mesmo tempo, busca-se um contraponto com a obtenção de dados disponibilizados por organizações internacionais governamentais e não governamentais e novamente através do atuante jornalismo investigativo mexicano e internacional

Apesar dos escassos dados obtidos e sistematizados através de fontes oficiais do governo mexicano, ainda é possível inferir esse protagonismo recém adquirido pelo fentanil a partir de alguns dados oficiais disponibilizados. A SEDENA afirmou que no ano de 2020, o número de apreensões de fentanil em território mexicano teve um aumento de 486% em relação ao ano anterior. Enquanto em 2019 foram apreendidos 222 quilos da substância pelas Forças Armadas no país, no ano esse número aumentou para 1.301kg. Além das apreensões, 175 laboratórios clandestinos de produção de drogas sintéticas foram desmantelados em 2020, número 92% maior quando comparado com o ano de 2019 (JIMÉNEZ; URRUTIA, 2020).

A produção de dados sobre o consumo interno de fentanil ilícito no México é imprecisa e negligenciada pelo governo mexicano. Um estudo recente publicado pela Society for the Study of Addiction indica que o uso local de fentanil pode estar sendo subdimensionado. A pesquisa analisou uma amostra de 89 usuários de heroína em um grupo com um total de 750 usuários em três cidades localizadas na fronteira norte do México: Tijuana (Baixa Califórnia), San Luis Río Colorado (Sonora) e Ciudad

Juárez (Chihuahua). Os resultados identificaram que 93% das amostras de heroína por eles consumidas continham fentanil, sendo que o uso não foi intencional, uma vez que esses usuários não tinham ciência em relação às combinações com fentanil presentes na droga. O estudo ainda corrobora a hipótese de subdimensionamento dos dados, uma vez que apenas nove dos 750 usuários reportaram uso consciente de fentanil ao mesmo tempo em que havia uma percepção generalizada de que a heroína havia se tornado mais potente e estava causando mais mortes por overdose. Isso indica que é possível que haja um novo padrão de comercialização local da heroína combinada com fentanil sem conhecimento do usuário final, elevando os riscos associados de overdose e óbito, assim como já ocorre nos EUA. (FLEIZ *et al.* 2020, p. 779-780).

Apesar de historicamente apresentar um índice de consumo de opioides inferior ao nível observado nos EUA, mesmo com a destacada escassez de dados oficiais, os dados acima apontam para uma possibilidade de mudança desse padrão e tornam urgente uma atenção dedicada e transparente por parte do governo mexicano para dimensionar o uso de opioides no país. Também é possível depreender que o clássico debate de país produtor *versus* país consumidor, corroborada principalmente por agências do governo dos EUA e utilizadas normalmente para instrumentalizar e externalizar suas próprias contradições internas no fomento direto e indireto aos mercados lícitos e ilícitos de opioides, traz mais prejuízos do que contribuições para efeitos de proposição de políticas públicas que visem diminuir os impactos e danos do consumo problemático de opioides.

Neste sentido, a formação e expansão da demanda por fentanil ilícito não é uma via de mão única. Assumir que grupos criminosos mexicanos somente esperam passivamente a formação repentina de uma nova demanda para atendê-la posteriormente omitiria uma condição decisiva que estes adquiriram principalmente ao longo das últimas duas décadas no mercado global de opioides ilícitos: a capacidade de influenciar e alterar diretrizes moldando-as de acordo com seus objetivos estratégicos.

Essa condição não exclui, sob nenhuma hipótese, a capacidade ímpar que esses grupos demonstram ao reagir a interesses formados em mercados consumidores de drogas opioides ilícitas, mas permitirá compreender a súbita expansão da demanda por fentanil, que altera o curso do mercado de opioides mexicano desde 2013, como um resultado direto de uma atuação ativa e estratégica

que, de acordo com a UNODC, era “resultado de oportunidades aproveitadas por fornecedores de drogas para reduzir custos e, assim, aumentar as margens de lucro” (UNODC, 2020d, p. 22, tradução nossa).

Dentre os fatores que justificam essa mudança estratégica, ressalta-se inicialmente a relação entre custos produtivos e lucratividade. Além da mencionada combinação entre potência elevada, capacidade de criar dependência e a origem sintética, a UNODC também destaca que a fabricação de tramadol e fentanil para os mercados ilícitos se aproveitou de um cenário regulatório precário, no qual a obtenção de análogos e precursores químicos necessários para sua produção é realizada pelos grupos criminosos com facilidade. (UNODC, 2020d, p. 29).

O cenário de evolução do uso de fentanil nos EUA conecta-se novamente com transformações no mercado de opioides ilícitos no México, materializadas através da participação ativa de novos atores e também de novas dinâmicas e estruturas operadas por atores já consolidados nesse mercado. Apesar do objeto principal deste capítulo estar localizado nas transformações experimentadas pelo México no âmbito de seu mercado ilícito de fentanil, é indissociável entendê-lo sob uma lente transnacional que evidencia o aumento de sua complexidade estrutural e das novas dinâmicas presentes. Essa lente permite mapear as articulações existentes entre atores inicialmente considerados lícitos e outros que desde sua origem são classificados como ilícitos. Assim, destaca-se inicialmente um quadro de articulações e influência entre atores de origens distintas como as indústrias e corporações químicas e farmacêuticas originadas nos EUA e na China, bem como grupos criminosos de origem mexicana e outros atores ilícitos de origem chinesa e indiana, autoridades policiais e militares, agentes portuários, entre outros que atuam de modo a garantir a operacionalização desse mercado.

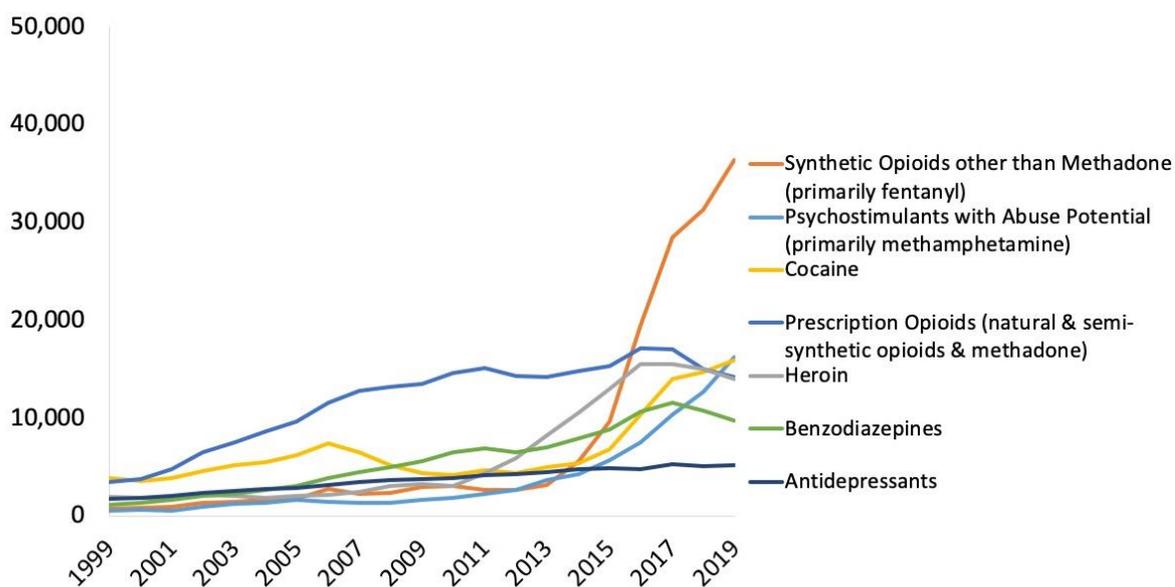
4.1 A expansão do uso de fentanil ilícito nos EUA

Os números de overdoses fatais causadas pelo uso de fentanil² nos EUA

² Mesmo com a utilização do termo fentanil de forma mais ampla, é importante destacar que as agências de saúde e segurança dos EUA normalmente se referem a esses óbitos como derivados do uso de opioides sintéticos, mas principalmente fentanil. Isto ocorre uma vez que nem todos os óbitos por overdose de opioides sintéticos decorrem diretamente do uso de fentanil sintetizado em sua forma completa, mas também do uso de precursores e análogos ao fentanil como o acetil fentanil, furanil fentanil, carfentanil, fluorobutiril fentanil e butiril fentanil. A parcela de óbitos que corresponde a cada uma dessas substâncias é impossível de precisar atualmente em virtude da inviabilidade de conduzir

contribuem para dimensionar e materializar a relevância do debate que se realiza nesse capítulo. Enquanto no início dos anos 2000, menos de 1.000 óbitos por overdose de opioides sintéticos eram registrados, em anos mais recentes o cenário registrado é distinto:

Gráfico 9 – Overdoses fatais por tipo de droga nos EUA: 1999-2019



Fonte: NIDA (2021) *apud* CDC (2020).

O gráfico indica a súbita expansão da curva que registra o número de mortes por overdoses de fentanil e outros opioides sintéticos similares, exceto a metadona, em um movimento que se inicia timidamente a partir de 2013 e que cresce ininterruptamente desde então. Em 2018, dos quase 47.000 óbitos por overdose de opioides nos EUA, 31.335 decorreram principalmente do uso de fentanil, representando aproximadamente 67% dos óbitos totais causados por opioides. No ano de 2019, esses números cresceram, atingindo um total de 49.860 mortes por overdose de opioides, das quais 36.359 decorreram majoritariamente do uso de fentanil, representando agora quase 73% do total. (NCHS, 2020; NIDA, 2021).

A acelerada expansão do número de óbitos por overdose de fentanil em um curto período de tempo também é resultado de interações entre mercados lícitos e ilícitos de opioides nos EUA. Ao contrário da oxicodona, que teve seu uso expandido como resultado direto de elevados números de prescrições médicas, a expansão do

testes toxicológicos específicos para esse tipo de identificação (ROTHBERG; STITH, 2018, p.314; WILDE *et al.* 2019, p.3).

uso de fentanil surge principalmente como consequência de décadas de abuso de opioides lícitos e também de ilícitos como a heroína.

Apesar do ano de 2013 ser comumente apontado como um ano decisivo e um marco na expansão dessa nova demanda, esse processo tem suas bases assentadas na evolução do consumo de opioides lícitos nos EUA ainda na transição do século XX para o século XXI. A formação do mercado de fentanil no México expressa atualmente o elevado grau de interação entre uma demanda originada em um mercado consumidor externo e a resposta e transformações internas em um mercado que abastece essa demanda. Conforme analisada no capítulo anterior, a demanda encontra-se no âmbito da expansão do uso de opioides, principalmente de medicamentos lícitos nos EUA, que em pouco tempo fomentou sua contraparte ilícita. Em um primeiro momento, a formação dessa contraparte ilícita localizava-se na ascensão meteórica do consumo de heroína de origem mexicana nos EUA. No âmbito dos grupos criminosos localizados no mercado produtor mexicano, destaca-se ao longo desses anos a capacidade ímpar de compreender o problema enfrentado em seu país vizinho e transformá-lo em uma operação altamente lucrativa.

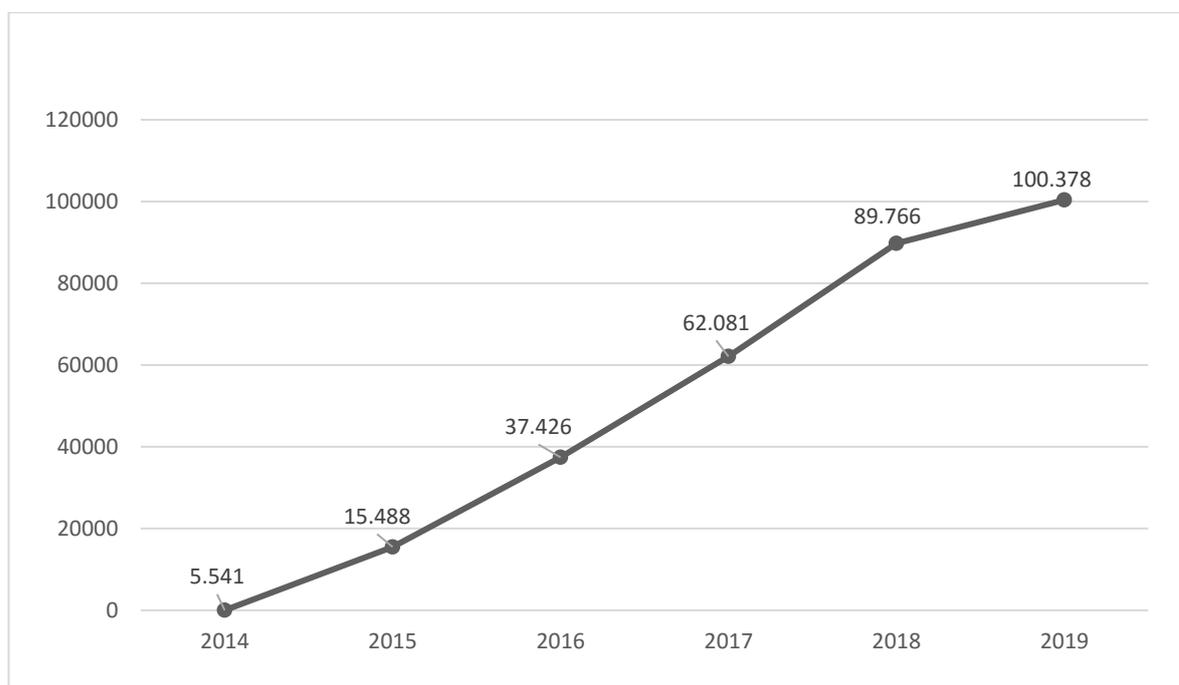
A junção destes fatores resulta em uma construção sob medida de um mercado ilícito de fentanil capaz de atender diretamente essas demandas dinâmicas que cambiaram ao longo do século XXI. Para além das evidências que são apontadas pelo crescimento exponencial dos óbitos causados por overdoses de fentanil, uma importante alteração nos padrões de consumo também contribui para explicar a profundidade das interações entre dinâmicas lícitas e ilícitas que se construíram conjuntamente nesse período. Essa alteração é verificada em um aumento no número de apreensões de comprimidos falsificados de oxicodona encontrados com presença de fentanil nos EUA, além de combinações com outras drogas ilícitas mais tradicionais como a heroína, a cocaína, a metanfetamina e a maconha. São essas combinações que favorecem o aumento substantivo de óbitos por overdose da droga nos últimos anos, uma vez que não há para o usuário final, em muitos casos, a ciência de todas as substâncias que estão sendo consumidas (DUDLEY *et al.* 2019, p. 3).

A combinação gerada entre consumo desenfreado de medicamentos opioides lícitos com elevado potencial de adicção nos EUA, principalmente do OxyContin, apontado como principal motor da crise estadunidense, bem como a já mencionada capacidade singular de grupos criminosos mexicanos na captação, não apenas em relação a qual droga produzir e comercializar, mas também em relação ao formato

que ela deve ser elaborada e disponibilizada, desempenham importante função para evidenciar a convergência entre o lícito e o ilícito na formação e expansão deste mercado.

A emergência do mercado de fentanil ilícito é singular na medida em que impacta um outro mercado ilícito consolidado e que esteve em constante expansão a partir do início do século XXI e principalmente a partir de 2013: o mercado de heroína. Embora a droga ainda tenha grande relevância no mercado ilícito de opioides mexicano, o fentanil caminha a passos largos para se consolidar como o principal opioide ilícito produzido e traficado por grupos criminosos mexicanos para os EUA. É ainda impreciso, no entanto, afirmar que a expansão do fentanil implica necessariamente em um processo de substituição da heroína, uma vez que esses mercados se encontram atualmente entrelaçados através do frequente uso combinado das duas drogas.

Gráfico 10 - Notificações de Fentanil do National Forensic Laboratory Information System-Drug: 2014-2019



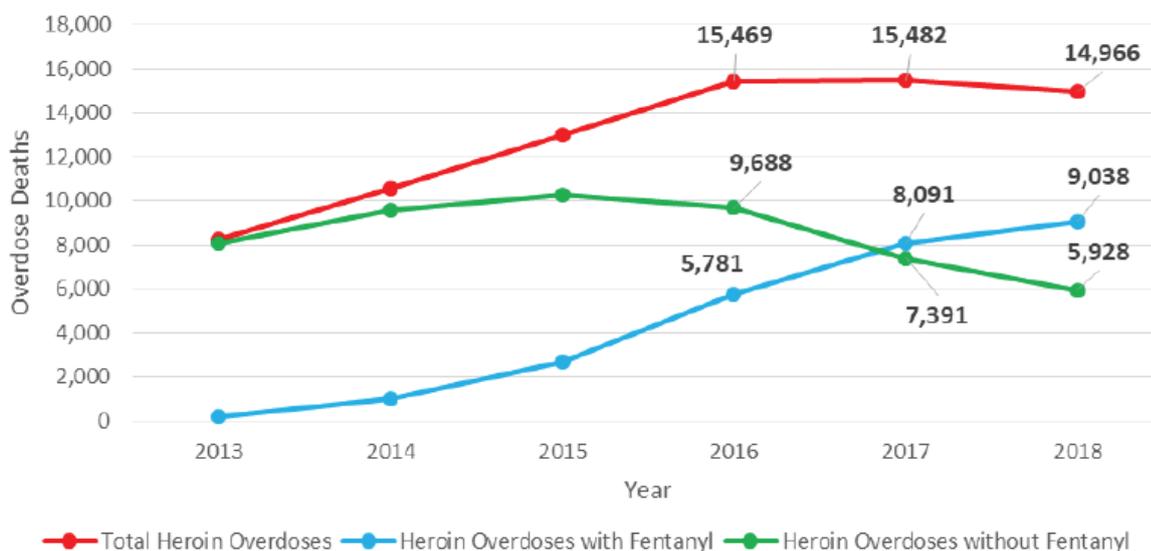
Fonte: Elaboração própria com base em DEA (2021, p. 8).

O gráfico acima fortalece o argumento que aponta o protagonismo do fentanil e coaduna os dados que identificam um aumento expressivo no número de óbitos decorrentes de overdose por fentanil. Em 2014 o NFLIS apresentou 5.541 notificações

de fentanil nos EUA. Em 2017 esse número já havia aumentado para 62.081, representando um aumento de aproximadamente 1020% nas notificações desse opioide. Dados mais recentes permitem enfatizar ainda mais a relevância da droga em território estadunidense, com um total de 100.378 notificações em 2019, totalizando um aumento de mais de 1711% em um período de cinco anos.

Enquanto a presença de fentanil cresce em ritmo acelerado, é possível observar um comportamento distinto em relação à heroína. A DEA destaca que o total de notificações de heroína registrou um decréscimo de 13% entre 2018 e 2019, partindo de 148.177 para 128.267 (DEA, 2021, p. 7-8). esses números não indicam, até o momento, um processo de substituição da heroína pelo fentanil, mas alertam para um novo protagonismo do opioide sintético em relação à droga derivada da papoula do ópio.

Gráfico 11 – Óbitos ocasionados por overdose de heroína com e sem a presença de fentanil: 2013-2018



Fonte: DEA (2021, p. 11).

Os dados trazidos pelo gráfico acima são complementares aos dados apresentados no Gráfico 10 e também corroboram o argumento no qual defende-se que ainda não é possível afirmar que o uso de heroína foi substituído pelo de fentanil, uma vez que o uso combinado e simultâneo das duas drogas evidencia a conexão direta que esses dois mercados possuem. Enquanto o número de óbitos decorrentes de overdose combinada de heroína e fentanil encontra-se em uma rápida e significativa curva ascendente desde 2013, os óbitos que derivam de overdose

causada pelo uso isolado de heroína entraram em queda expressiva a partir de 2015. O número de overdoses fatais ocasionadas pela combinação das duas substâncias que estava abaixo de 4.000 em 2015, apresentou aumento de mais de 100% totalizando 9.038 óbitos já em 2018. Por outro lado, as overdoses fatais derivadas do uso isolado de heroína registram queda significativa também em curto intervalo, partindo de 9.688 óbitos em 2016 para 5.928 registrados no ano de 2018.

Conforme destacado anteriormente, há uma sinalização decisiva de prevalência do fentanil sobre a heroína, no entanto, grupos criminosos de origem mexicana conseguem novamente absorver a demanda por duas substâncias distintas garantindo o abastecimento desse mercado. Há de se destacar, contudo, que a mistura entre heroína e fentanil consumida nos EUA raramente ocorre em um nível de atacado, mas em nível local operacionalizada por grupos criminosos menores ou gangues locais que se encarregam da venda direta ao consumidor final (DEA, 2021, p. 9-11), alertando para a complexidade estrutural desse mercado que somente pode ser viabilizado através de uma rigorosa divisão de funções e responsabilidades.

4.2 Novas dinâmicas e estruturas no mercado ilícito de fentanil no México: um olhar transnacional

O mercado ilícito de fentanil mexicano é marcado por transformações estruturais e novas dinâmicas decisivas em relação ao já consolidado mercado de heroína no país. Apesar de ambos os mercados se complementarem para suprir uma demanda generalizada por opioides ilícitos nos EUA, tanto de origem semissintética quanto de origem sintética, é o mercado de fentanil ilícito que protagoniza um crescimento intenso desde 2013. É necessário destacar novamente que a compreensão da estrutura, dinâmicas e processos desse recente mercado é ainda incipiente e marcada pela insuficiência de dados originados em fontes oficiais do governo mexicano. A maior parte das investigações que se dedicam a mapeá-los estão vinculadas com dados obtidos por instituições e fontes oficiais originadas nos EUA e em menor medida no jornalismo investigativo internacional. Apesar da limitação mencionada, o conhecimento sobre as transformações ocorridas nesse novo mercado tem se ampliado e parte importante dos dados converge, mesmo que em fontes distintas. Sendo assim, o esforço de pesquisa nesta seção consiste em mapear as singularidades que permeiam o mercado de fentanil mexicano com uma lente

direcionada à sua transnacionalidade.

Ainda que diversos grupos criminosos mexicanos tenham incluído o fentanil em seu rol de drogas produzidas e traficadas, o CJNG e o Cartel de Sinaloa são os grupos que atualmente se encontram mais bem posicionados e que estruturam esse mercado ilícito no país dedicado principalmente ao abastecimento do mercado nos EUA (DUDLEY *et al.* 2019, p. 24). O processo de descentralização das estruturas dos grupos criminosos, bem como das estruturas e dinâmicas do mercado ilícito de opioides no México, assim como analisado no segundo capítulo, antecede o mercado de fentanil e é observado ainda no contexto da evolução do mercado mexicano de heroína desde o início do século XX. Contudo, a evolução do mercado de fentanil é marcada pela intensificação desse processo de descentralização.

Em uma investigação conduzida por pesquisadores da InSight Crime, uma organização dedicada ao estudo do crime organizado na América Latina e no Caribe, o processo de reconfiguração dos grupos criminosos mexicanos é destacado. A investigação aponta que embora analistas de crime organizado, policiais e promotores insistam em classificá-los como grupos centralizados e hierárquicos, características comuns observadas nos grandes cartéis de drogas ao longo dos anos de 1980 e 1990, outra realidade é observada tendo em conta que “organizações tradicionalmente hierárquicas do tráfico de drogas no México foram substituídas por organizações mais planas e ágeis em redes independentes” (DUDLEY *et al.* 2019, p. 25, tradução nossa).

Dentro dessa nova estrutura, há indícios de que grupos como o Cartel de Sinaloa e o CJNG atuam no mercado de fentanil como “organizações guarda-chuva”, terceirizando diversas fases da produção, logística e comercialização. Acredita-se ainda que o grupo de Sinaloa, especificamente, opera com uma estrutura cada vez mais descentralizada e horizontal, contando com uma participação decisiva de gangues locais e regionais contratadas para cada uma dessas fases (DUDLEY *et al.* 2019, p. 24-25).

O Cartel de Sinaloa gozava de uma ampla rede logística e uma infraestrutura bem estabelecida ainda no âmbito do mercado ilícito de heroína no México, o que facilitou em grande medida a ampliação do seu rol de atividades, agora com foco maior no mercado de sintéticos e especialmente no mercado de fentanil. Essas condições resultam na criação de um circuito altamente organizado que inclui armazéns e depósitos na fronteira, bem como distribuidores nos EUA (TRAVÈRE; GIRAUDAT, 2020).

Entretanto, uma face pouco explorada de sua atuação começa a ganhar especial atenção para compreender as novas dinâmicas desse mercado: as conexões entre México e China. Essas conexões, no entanto, não se resumem apenas através de uma compreensão simplista de grupos criminosos originados nesses países que se articulam para formar esse mercado. Da mesma forma que a expansão do uso de opioides nos EUA não resultou apenas da atuação de grupos historicamente classificados como ilícitos, mas também da participação ativa de corporações farmacêuticas, profissionais de saúde e outros categorizados inicialmente como lícitos, as conexões entre México e China são permeadas por atores das duas dimensões, desde grupos criminosos, com destaque para o Cartel de Sinaloa e o CJNG, até o protagonismo da indústria farmoquímica chinesa, passando por uma complexa rede de outros atores envolvidos na construção desse mercado (TRAVÈRE; GIRAUDAT, 2020).

A participação chinesa nessa complexa rede que forma o mercado de fentanil é destacada atualmente através da produção e fornecimento de precursores químicos necessários para a produção do fentanil. Até o ano de 2019, no entanto, a DEA não diagnosticava com precisão se a chamada ameaça principal representada pela distribuição de fentanil ilícito encontrado nos EUA era majoritariamente de origem mexicana ou chinesa. A agência indicava que os dois países desempenhavam função relevante na distribuição da droga em sua forma já sintetizada, uma vez que mesmo com grupos criminosos mexicanos comercializando a droga em quantidades superiores quando comparadas aos grupos criminosos chineses, a pureza destes era significativamente menor em relação aos índices superiores à 90% frequentemente encontrados na droga de origem chinesa (DEA, 2020, p. 15-16).

Atualmente o cenário foi alterado e as estruturas do mercado, bem como a função desempenhada por cada ator começam a ficar mais evidentes. Em seu relatório anual sobre drogas e crime divulgado em 2021, a agência estadunidense destaca pela primeira vez que o fornecimento de fentanil de origem mexicana é a principal fonte da droga nos EUA, enquanto o protagonismo chinês no comércio de fentanil já sintetizado diminuiu substancialmente (DEA, 2021, p. 14).

Para além da grande capacidade industrial e tecnológica da indústria farmoquímica chinesa, um dos fatores mais relevantes que alçaram o país à condição de relevante produtor de precursores químicos necessários para a produção de fentanil foi a precária estrutura regulatória direcionada à essa indústria na China. O

Departamento de Estado dos EUA destaca que o país asiático continua sendo um dos maiores produtores e exportadores mundiais de precursores químicos para a produção de fentanil lícito, no âmbito do fornecimento para a produção de medicamentos, e também ilícito, uma vez que parte importante destes é desviada através de articulações com grupos criminosos locais que posteriormente os exportam para a produção de drogas ilícitas em países como o México. A presença de fábricas ilegais com alta capacidade tecnológica é também mais uma das expressões da produção de precursores químicos que abastecem, por exemplo, o mercado mexicano para a posterior produção e comercialização de fentanil ilícito (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2018, p. 65).

A pressão conduzida pelos EUA para conter a expansão do uso de fentanil ilícito em seu território resultou nos últimos anos em uma série de medidas adotadas pelo governo chinês para coibir a produção de fentanil. Em abril de 2019, a China anunciou restrições de todas as substâncias relacionadas ao fentanil, inserindo-as em uma lista restrita de substâncias controladas. A decisão é impactante considerando que até 2018 o governo chinês apenas baniu variantes específicas de fentanil de modo individualizado, permitindo que fabricantes encontrassem brechas ao fazer pequenas variações em nível molecular transformando-as novamente em substâncias lícitas. Neste contexto, a inclusão de todas as variedades de fentanil na lista de substâncias controladas representava um passo importante por parte do governo chinês para responder a crescente pressão estadunidense pelo controle da substância e suas variantes (CHINA, 2019; MYERS; GOODNOUGH, 2019; WILLIAMS, 2021).

Apesar de ter cedido à pressão exercida pelos EUA, o governo chinês rejeita a narrativa estadunidense que teria como objetivo externalizar as próprias responsabilidades pela expansão do uso de opioides em seu território e todos os problemas dela decorrentes. No mesmo evento no qual anunciou novas restrições e regulações para a produção de substâncias relacionadas ao fentanil, o vice-diretor da Comissão Nacional de Controle de Entorpecentes do governo chinês, Liu Yuejin, marcou posição negando que a China seria a principal fonte de fornecimento de fentanil para os EUA e ressaltou que o país sempre estabeleceu rigorosos controles para investigar e reprimir casos ilegais de processamento e tráfico de substâncias relacionadas com o fentanil. O vice-diretor da Comissão ainda destacou que a China cumpre suas obrigações internacionais no âmbito do controle de drogas e no enfrentamento ao problema global do abuso de narcóticos, afirmando que os casos

de desvio são a exceção:

Todos esses casos foram cometidos por criminosos nacionais e estrangeiros em conluio entre si. As drogas eram transportadas para os Estados Unidos disfarçadas ou escondidas em pacotes internacionais, mas o número era extremamente limitado. Não pode ser a principal fonte dos Estados Unidos. Portanto, a acusação norte-americana carece de evidências e vai contra os fatos. (STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE, 2019, tradução nossa).

No contexto de externalização de responsabilidades, Yuejin defende que os EUA são diretamente responsáveis pelos próprios problemas decorrentes da expansão do uso de opioides em seu território. São quatro os fatores apontados pelo vice-diretor:

O primeiro se deve às causas tradicionais. Há uma tradição generalizada de abuso de analgésicos prescritos nos EUA, e os americanos, que constituem 5% da população mundial, consomem 80% dos opioides do mundo. A segunda causa é o lucro das empresas farmacêuticas. Para manter lucros consideráveis, as empresas farmacêuticas de grande porte tendem a financiar especialistas para fazer pesquisas e concluir que os opioides são inofensivos [...]. Em terceiro lugar, a supervisão é fraca e os medicamentos prescritos não são bem regulamentados. Abusadores podem viajar para outro estado para obter mais medicamentos prescritos, e médicos podem prescrever repetidamente os mesmos medicamentos sem supervisão. Essa é uma lacuna no sistema médico. A quarta causa é de natureza cultural. Algumas pessoas chegaram a vincular o uso de drogas à “liberdade”, personalidade e libertação e mais da metade dos estados dos EUA legalizou a maconha. Esses fatores se combinam para criar um abuso em larga escala de substâncias relacionadas ao fentanil nos Estados Unidos. (STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE, 2019, tradução nossa).

As alegações e fatores apontados tanto pela China quanto pelos EUA como causa da expansão do uso de fentanil no país americano não são excludentes e quando combinados oferecem uma ampla possibilidade de compreender a evolução desse mercado através de uma perspectiva multicausal. A rejeição chinesa à narrativa americana que objetiva terceirizar as responsabilidades da evolução do uso problemático de fentanil em seu território é cuidadosamente elaborada e fundamentada no ponto mais sensível dos EUA. Retomando o debate conduzido por Pereira (2021, p. 197), já abordado no capítulo anterior, a instrumentalização de populações latino-americanas por parte do governo estadunidense como uma tentativa de externalizar as contradições que residem em sua própria política interna de controle de opioides, pode ser transportada para a postura recente do país em exteriorizar aos chineses a responsabilidade por conter a expansão do uso de fentanil em seu território.

A resposta de Yuejin ao anunciar maiores restrições à produção de substâncias

relacionadas ao fentanil intenciona mostrar que, apesar do país reconhecer a existência de desvios da produção lícita da droga em seu território, o governo chinês rejeita qualquer forma de exteriorização de responsabilidades e apoia seu posicionamento justamente nessas contradições que são internas aos EUA na formação desse mercado e que ficaram conhecidas em nível global, em um contexto de histórica proteção às corporações farmacêuticas e de criação de uma sólida cultura de consumo de medicamentos opioides.

Por outro lado, essa exteriorização de responsabilidades por parte dos EUA em relação ao papel da China no fomento do mercado de fentanil ilícito, ao contrário do que é defendido pelo governo chinês, não carece de evidências, uma vez que são densos os indícios coletados que indicam o protagonismo de atores de origem chinesa, principalmente através de articulações diretas entre a indústria farmoquímica nacional e grupos criminosos de origem mexicana. Este contexto indica a importância de olhar para a estrutura desse mercado através da atuação articulada entre múltiplos atores, fatores e dinâmicas, evitando que sejam compreendidos através de uma perspectiva unidirecional.

Amplamente noticiado e divulgado em nível global, um vazamento massivo de 269 gigabytes de dados de agências locais, estaduais e federais dos EUA, chamado de *BlueLeaks*, foi realizado pela Distributed Denial of Secrets, um grupo de ativistas que objetiva permitir a transmissão gratuita de dados de interesse público. Contendo informações pessoais de mais de 700.000 agentes públicos, dados sobre operações, estratégias, treinamentos e outros dados variados de inteligência de agências como o Federal Bureau of Investigation e a DEA, o vazamento fornece importantes subsídios que contribuem para dimensionar as dinâmicas e interações entre atores de origem chinesa, mexicana e indiana na estruturação de um amplo mercado de fentanil que se consolidou nos últimos anos (LEE, 2020). Apesar da DEA divulgar e reconhecer publicamente as conexões entre esses grupos anualmente através do NDTA, os dados vazados fornecem indícios de que as conexões são ainda mais profundas do que pode-se depreender dos dados publicamente divulgados pelas agências.

No centro dessas conexões está o Cartel de Sinaloa que, nos últimos anos, tem transformado a região do Triângulo Dourado em um crescente processo de substituição dos campos de papoula por laboratórios de produção de opioides sintéticos. A absorção da demanda por fentanil ilícito para abastecer o mercado dos EUA pelo grupo de Sinaloa está contextualizada justamente no endurecimento do

arcabouço regulatório e proibitivo chinês que promove importante alteração nas dinâmicas deste mercado, trazendo os grupos criminosos mexicanos para atuarem de forma mais direta na produção e comercialização de fentanil nos EUA e reservando aos grupos criminosos e indústrias de origem chinesa uma função de retaguarda através do fornecimento de precursores químicos (TRAVÈRE, 2020). Uma investigação conduzida pela Vice News também ressaltou que essa região do Triângulo Dourado passa por um processo de aumento no número de laboratórios químicos para sintetização do fentanil ao mesmo tempo em que os cultivos de papoula perdem espaço e rentabilidade (HAMILTON, 2019).

Mapa 4 – A região do Triângulo Dourado no México



Fonte: Macias (2015).

A Forbidden Stories, uma rede de jornalistas que tem como missão dar continuidade e publicar investigações de jornalistas ameaçados, presos e assassinados produziu com base nos dados obtidos através do *BlueLeaks*, uma das mais recentes e relevantes investigações das dinâmicas transnacionais que circundam os mercados de fentanil ilícito. O relatório final da investigação aborda inicialmente um caso envolvendo atores de origem mexicana, chinesa e indiana que contribuiu para materializar essas dinâmicas. No ano de 2016, um executivo chamado de Jorge A. e outros dois associados da Corporativo Escomexa, uma empresa

mexicana de importação e exportação especializada no comércio de tequila e produtos agrícolas e químicos, realizou uma série de viagens comerciais no continente asiático passando por Xangai, Hong-Kong, Japão e Índia (TRAVÈRE, 2020).

Na Índia, o executivo encontrou-se com Manu Gupta, diretor indiano da Mondiale Mercantile Pvt Ltd, uma empresa que atua em setores diversos fornecendo serviços de exportação e importação e de assessoria jurídica em questões aduaneiras para empresas do setor químico, farmacêutico, agroalimentar e de maquinários. A missão comercial que teve fotos divulgadas pelos próprios mexicanos em redes sociais acabou por revelar indícios do *modus operandi* adotado por atores transnacionais conectados que objetivam estruturar a complexa rede que forma o mercado de fentanil ilícito. Isto porque, no ano de 2018, Gupta, um associado mexicano e um químico indiano foram presos em um laboratório na cidade de Indore, na Índia, em posse de fentanil que seria transportado para o México escondido em bagagens em um voo comercial. Em um relatório interno vazado da DEA, Gupta é descrito como um parceiro do Cartel de Sinaloa e que tinha como função principal obter precursores químicos necessários para a produção de fentanil no México (TRAVÈRE, 2020).

Uma vez que os grupos criminosos apostam cada vez menos em processos centralizados e cada vez mais na profissionalização através de uma administração descentralizada amparada em uma espécie de estratégia corporativa de gestão de riscos (MEDEL; THOUMI, 2014, p. 209), é esperado que o grupo de Sinaloa não crie uma estrutura que dependa e concentre sua demanda por importação de precursores de fentanil em apenas um fornecedor. Neste contexto, um memorando da DEA, resultado do amplo vazamento de dados, detalhava que uma das técnicas do cartel para obter esses precursores consistia na contratação de um vendedor independente na cidade de Culiacán, estado de Sinaloa, que tinha como missão adquirir grandes quantidades de precursores de fentanil diretamente da China, atuando como um representante do cartel, apesar de não ser apontado como um membro oficial do grupo. Apesar do memorando não revelar a identidade do vendedor, a investigação da Forbidden Stories levanta indícios de que Jorge A., através da Corporativo Escomexa, pode estar envolvido nessa rede (TRAVÈRE, 2020).

Uma análise dos negócios da empresa revelou que, além das conexões com empresas chinesas, uma variedade de transações suspeitas entre setembro e outubro de 2016 foi identificada, na qual essa recebeu diversos equipamentos farmacêuticos

da Índia, como uma máquina de prensagem de comprimidos, além de substâncias químicas como lactose monohidratada em pó, celulose microcristalina e copovidona, que podem ser utilizadas para a produção de substâncias narcóticas incluindo o fentanil. esse caso tem por função materializar a complexidade de uma rede que não se restringe aos negócios da Corporativo Escomexa, posto que a investigação apontou uma grande rede de empresas localizadas no México e nos EUA que possuem transações similares conectadas, como é o caso da Corporativo y Enlace Ram, que em 2016 negociou com a empresa de Gupta (TRAVÈRE, 2020).

Em que pese a relevante participação de atores de origem indiana detalhada acima, a China ainda é o país que, juntamente com o México, dispõe de atores com maior protagonismo na estruturação dessa complexa rede transnacional. Apesar da DEA reconhecer no NDTA referente ao ano de 2020 que o aumento das regulações e proibições chinesas em relação à produção de fentanil e análogos resultaram na redução da disponibilidade dessas substâncias nos EUA (DEA, 2021, p. 14), o cenário atual ainda é prova da insuficiência desse arcabouço regulatório recém-construído sob forte pressão dos EUA para atenuar o grave quadro de expansão do uso de fentanil ilícito enfrentado no país americano. Há uma resistência latente por parte do governo estadunidense e até mesmo de organizações não-governamentais e da imprensa em reconhecer que essa complexa rede transnacional somente foi possibilitada por recorrentes erros internos na política de controle de opioides.

Para além das dimensões internas que competem aos EUA, a insuficiência do arcabouço regulatório chinês também é destacada através da manutenção e diversificação de atores individuais e corporativos que ampliaram suas participações na complexa rede de fentanil através de uma mudança estratégica na qual o fentanil ilícito de origem chinesa já sintetizado deixou de ser o principal produto produzido e negociado para dar lugar à especialização na produção e distribuição de seus precursores para diversos continentes e países, como é o caso do México. Dotada de uma indústria farmoquímica de alta tecnologia, bem como de ampla mão de obra especializada, atores de origem chinesa reúnem todas as condições necessárias para desviar dessa estrutura regulatória, uma vez que a classificação de todos os tipos de fentanil na lista de substâncias controladas em 2019 não incluía todos os análogos e precursores químicos. O NPP e o 4-ANPP, os precursores de fentanil mais utilizados naquele momento, foram incluídos na lista, no entanto, os produtores chineses possuem a rápida adaptabilidade como uma de suas principais características e assim

conseguem responder rapidamente às pressões regulatórias e restrições legais através de ajustes nos meios de publicidade e divulgação e principalmente da alteração de fórmulas químicas para o desenvolvimento de substâncias similares que reproduzem a função das substâncias banidas e escapam desse arcabouço regulatório (LOHMULLER; COOK; PAULEY, 2020, p. 14).

Em investigação conduzida pela C4ADS, uma organização sem fins lucrativos dedicada a fornecer análises e relatórios baseados em dados sobre conflitos globais e questões de segurança transnacional, foram identificados quatro novos precursores de fentanil que passaram a ser rapidamente comercializados por esses produtores na internet aberta, uma vez que além da possibilidade de substituição, alguns desses podem ser facilmente transformados novamente em substâncias já banidas através de modificações em laboratório (LOHMULLER; COOK; PAULEY, 2020, p. 14).

Mesmo após as proibições, o relatório da investigação aponta que em setembro de 2019, a venda aberta de precursores de fentanil no Alibaba, uma das maiores empresas de *e-commerce* da China e do mundo, era explícita. O código “99918-43-1”, referente ao precursor 4-AP, foi inserido no campo de busca do site e resultou em mais de 100 anúncios de 29 empresas distintas. O envolvimento de empresas químicas e farmacêuticas novamente contribuem para evidenciar como as fronteiras entre o lícito e o ilícito são ficcionais, uma vez que, de acordo com o relatório, essas empresas alternam frequentemente entre produções nessas duas esferas. A mencionada adaptabilidade dos atores que constituem essa rede pode ser verificada na ampla gama de produtos ofertados por essas empresas que abrangem produtos químicos e drogas separadamente classificados também nas esferas lícitas e ilícitas (UNODC, 2020e, p. 4-7; LOHMULLER; COOK; PAULEY, 2020, p. 5, 14).

Para identificar as dinâmicas de funcionamento dessa rede, bem como essa fusão entre o lícito e o ilícito, a C4ADS desenvolveu um banco de dados de fornecedores de drogas sintéticas na China. Nesse banco foram analisadas 103 entidades que anunciaram a venda de fentanil na internet aberta, das quais 50% anunciavam também outras drogas como canabinoides sintéticos, metanfetaminas e drogas dissociativas com efeitos semelhantes aos da cetamina, evidenciando a diversificação de produtos e atividades desempenhadas. Apesar do relatório referir-se a esses atores como entidades, há um caráter corporativo/empresarial latente que pode ser observado através de um índice de 65% de obtenção de registros corporativos formais desses 103 fornecedores analisados no país. Um padrão

estratégico observado é que essas entidades estão frequentemente conectadas com empresas e redes corporativas maiores como uma forma de ocultar sua atuação através da criação de hierarquias corporativas complexas (LOHMULLER; COOK; PAULEY, 2020, p. 15-16).

Para obtenção dos registros corporativos, a China exige uma descrição formal do escopo de atuação legal da entidade. Neste contexto, revela-se mais uma das estratégias utilizadas pelos fornecedores de fentanil e precursores que objetivam operar dentro de uma aparência de legalidade. De acordo com o banco de dados da C4ADS, dentre as palavras-chave mais utilizadas para descrever o escopo de atuação dessas entidades, bem como as terminações mais utilizadas em seus nomes de registro, se destacam:

Quadro 1 – Palavras-chave utilizadas por fornecedores de drogas sintéticas para obtenção de registros corporativos na China

>Frequência	Escopo de Atuação	Terminações
1º	Chemicals	Biological Technology Limited Company
2º	Import & Export	Trade/Commerce Limited Company
3º	Food Products	Chemical Limited Company
4º	Biological Technology	-
5º	Medicines	-

Elaboração própria com base em Lohmuller; Cook; Pauley (2020, p. 16-17).

A utilização de termos comumente observados em indústrias químicas e farmacêuticas classificadas dentro de um contexto de legalidade tem como finalidade óbvia mascarar a ilicitude inerente à produção de precursores químicos de fentanil, bem como da droga final já sintetizada. No entanto, a constatação de que 65% dos 103 fornecedores que vendem estas substâncias possuem registros corporativos obtidos concedidos pelo governo chinês contribui para estabelecer um paralelo com o escopo de atuação das corporações farmacêuticas nos EUA que, vestidas de uma aparência de legalidade, se engajaram nas mais diversas atividades ilícitas para fomentar a construção de um amplo mercado de opioides no qual as interações entre dinâmicas lícitas e ilícitas são a regra e não a exceção.

A observação desse padrão que une as indústrias químicas e farmacêuticas dos dois países não implica necessariamente em um único escopo de atuação, uma vez que ao longo da expansão desse mercado ambas desempenharam funções distintas. A função exercida por estas em uma complexa rede transnacional evidencia uma das dimensões de um processo muito mais complexo no qual a ampla extensão desse mercado nunca teria sido alcançada somente com atores que historicamente foram classificados, sob forte influência desses mesmos países, como criminosos que deveriam ser combatidos.

4.3 Fluxos e rotas do fentanil: transnacionalidade operacional sob influência mexicana e chinesa

Uma combinação única de fatores é responsável por permitir uma súbita expansão do mercado de fentanil em grande escala. As facilidades de armazenamento e transporte expressam mais alguns desses fatores e se conectam diretamente com a evolução desse mercado, uma vez que em decorrência de sua potência elevada, o fentanil se torna uma droga muito lucrativa mesmo quando comercializada em pequenas quantidades. Isto significa dizer que, ao contrário de drogas já consolidadas como a heroína, a maconha e a cocaína, que historicamente foram rechaçadas e combatidas principalmente sob influência de um proibicionismo global materializado na “guerra às drogas” liderada pelos EUA, não é possível observar o mesmo padrão e o mesmo volume de apreensões em relação ao mercado de fentanil. Resultado potencial de um processo constante de descentralização das operações dos principais grupos que atuam nesse mercado, os fluxos desse opioide sintético penetram os EUA sob importantes interações logísticas que perpassam uma multiplicidade de atores localizados majoritariamente no México e na China.

A diversificação logística e uma consequente baixa probabilidade de apreensões em larga escala tornam o fentanil uma droga ainda mais lucrativa devido ao baixo risco operacional na qual está inserida. Neste contexto, as lentes investigativas de agências policiais também passam a ser direcionadas para os fluxos de precursores químicos de origem ilícita que são comercializados e transportados em maior escala. Apesar da mudança de lente, as redes criadas para garantir o funcionamento e a expansão desse mercado são marcadas pela complexidade de atores envolvidos que, assim como em toda estrutura analisada até o momento,

transitam de forma contínua entre fronteiras lícitas e ilícitas, tornando o *law enforcement* uma tarefa quase impossível e pouco efetiva para contê-las.

O México é apontado atualmente como a principal porta de entrada de fentanil e precursores químicos oriundos da China e também a principal porta de saída do fentanil sintetizado para o mercado de opioides ilícitos nos EUA. Novamente o Cartel de Sinaloa e o CJNG são os grupos criminosos que mais se destacam no controle dos fluxos produtivos da droga no país, mesmo com a terceirização de algumas funções, gerenciando desde os processos iniciais de recebimento de precursores, passando pelos processos de sintetização e armazenamento até a etapa final de comercialização e transporte direto para os EUA. No âmbito da compra e recebimento de precursores, é possível identificar uma prevalência do transporte marítimo que permite operacionalizar a importação em larga escala dos produtos químicos necessários para a sintetização da droga, enquanto que para o transporte do fentanil ilícito observa-se uma diversificação de meios de transporte que serão responsáveis por inserir a droga em seu principal mercado consumidor (DUDLEY *et al.* 2019, p. 12).

Mapa 5 – Os principais portos no México



Os portos marítimos localizados no México são as principais fontes de entrada de fentanil e principalmente de precursores químicos adquiridos da China, uma vez que dispõem de ampla estrutura logística preparada para atender às demandas do comércio internacional. É justamente nessa estrutura que reside o interesse por parte dos grupos criminosos e corporações em construir canais de transporte que se confundem com fluxos lícitos e possibilitam também a existência de amplos fluxos ilícitos com o objetivo de maximizar a rentabilidade operacional. O controle de portos mexicanos, sendo parte decisiva da estruturação do mercado ilícito de opioides, também é exercido com destaque pelos mesmos dois grupos que nele operam com protagonismo, conforme já mencionado nesse capítulo: o Cartel de Sinaloa e o CJNG (DUDLEY *et al.* 2019, p. 12).

O México registrou no ano de 2016 movimentação de carga em 22 portos nacionais, dos quais os 10 maiores respondem por mais de 80% da quantidade total de importações e exportações. No entanto, há poucos indícios de que o tráfico de fentanil e precursores esteja amplamente distribuído por todos esses portos, mas sim concentrado em três principais: portos de Manzanillo, Lázaro Cárdenas e Veracruz, nos estados de Colima, Michoacán e Veracruz respectivamente (DUDLEY *et al.* 2019, p. 13). Os números de apreensões de precursores químicos em portos marítimos do país contribuem para evidenciar os indícios de concentração das operações nos portos acima. Estima-se que entre os anos de 2007 e 2018, cerca de 86% de todos os precursores químicos sólidos e 79% dos precursores líquidos detectados e apreendidos pela Marinha Mexicana estavam em trânsito nestes três principais. Para quantificar as apreensões nesse mesmo período, 36 carregamentos com precursores ilegais foram detectados no Porto de Manzanillo, com mais de 480.000 quilos de substâncias sólidas e pouco mais de 305.000 litros de substâncias líquidas. No Porto de Lázaro Cárdenas, 16 carregamentos ilegais foram registrados com mais de 453.000 quilos de precursores sólidos e mais de 712.000 litros líquidos. Por fim, no Porto de Veracruz os números foram menores, com pouco mais de 94.000 quilos de precursores sólidos e 102.000 litros de líquidos, em um total de 5 carregamentos (HERRERA, 2018).

A investigação conduzida pelo Forbidden Stories no ano de 2020 ressaltava a atuação destacada do Cartel de Sinaloa tanto no mercado ilícito de fentanil em si quanto nas articulações transnacionais construídas com grupos criminosos e

indústrias de origem chinesa para operacionalizar esse mercado. Entretanto, esse destaque é distanciado de um cenário de monopólio em razão da forte concorrência exercida pelo CJNG, que é um grupo protagonista nas regiões portuárias mais estratégicas para o tráfico de fentanil e precursores químicos e sinalizam também proximidade com grupos de origem chinesa (YAGOUB, 2016).

O processo de expansão acelerada bem como a predisposição em aderir a conflitos violentos conferiram ao CJNG um domínio destacado principalmente nos portos de Manzanillo e Lázaro Cárdenas. Resultado desses processos, o estado de Colima registrou um grande aumento nos índices de violência em abril de 2016, com um acréscimo de mais de 900% nos números de homicídios em relação ao mesmo período do ano anterior. Autoridades de segurança corroboram a premissa de que o catalisador dessa explosão de violência no estado foi uma disputa intensa entre o CJNG, o Cartel de Sinaloa e também uma facção dos Zetas pelo controle do Porto de Manzanillo (YAGOUB, 2016).

Assim como nas dinâmicas de comércio internacional, uma logística portuária bem estruturada para o recebimento de fluxos de ilícitos, como o fentanil e seus precursores químicos, somente pode ser pensada e executada através de uma complexa rede de atores articulados garantindo que os produtos cheguem ao seu destino final. No contexto do mercado ilícito de opioides sintéticos, a logística portuária mexicana é marcada não apenas pelo envolvimento já esperado de grupos criminosos, mas também pelo protagonismo exercido por atores que são responsáveis justamente por garantir a operacionalização de fluxos lícitos, como agentes portuários, autoridades e agentes aduaneiros que se envolvem sistematicamente em redes de corrupção coordenadas por esses grupos (GALLEGOS, 2020).

O crescente nível de corrupção em zonas portuárias e em alfândegas resultou em diversas medidas por parte do governo mexicano na tentativa de conter seu avanço. Ainda durante o governo de Felipe Calderón, um plano de modernização aduaneira foi anunciado com o objetivo de reduzir os fluxos ilícitos através de uma ampla substituição de agentes que eram percebidos como atores sistematicamente conectados com grupos criminosos e que facilitavam esses fluxos. 1.100 inspetores fiscais foram substituídos por 1.500 oficiais de comércio exterior recrutados através de um rigoroso processo seletivo, sendo que os novos oficiais seriam responsáveis pelo despacho e fiscalização de mercadorias e passageiros, enquanto os agentes destituídos seriam investigados por supostas ligações com o crime organizado. Para

efeitos de redução da corrupção a decisão de Calderón ainda no ano de 2009 foi pouco eficaz, uma vez que nos anos seguintes o México continuou registrando casos de corrupção portuária e aduaneira, considerando que a troca de agentes não foi acompanhada por quaisquer mecanismos que impediriam esses de serem recrutados por grupos criminosos que controlam essas regiões, seja através de pagamentos ilegais ou de ameaças (GALLEGOS, 2020).

As tentativas de contenção de fluxos ilícitos, da corrupção e da violência em zonas portuária se estenderam durante o governo de Enrique Peña Nieto com a criação de uma polícia naval chamada de Unidades Navales de Protección Portuaria. Essas unidades atuavam em diversos portos mexicanos, incluindo os de Manzanillo, Lázaro Cárdenas e Veracruz com a missão de conduzir ações de vigilância, inspeção e controle através de funções policiais nas áreas internas de cada porto (MOLOEZNIK, 2017). Possibilitando o questionamento dos resultados das medidas de controle adotadas nos governos de Calderón e Peña Nieto, o governo de Andrés Manuel López Obrador a partir de 2018 (AMLO), mesmo sendo eleito sob uma plataforma muito crítica à militarização do combate ao narcotráfico na qual defendia que os militares “regressassem aos quartéis”, recorreu à uma proposta de militarização dos principais portos do país sob justificativa do combate à corrupção e ao tráfico de drogas e precursores químicos, usados principalmente na produção de fentanil. Durante visita ao porto de Manzanillo, uma das principais rotas do narcotráfico, o presidente mexicano defendeu sua decisão argumentando que a má gestão e administração dos portos marítimos e a corrupção favoreceram a instalação e expansão do narcotráfico no país (STEVENSON, 2020). Após a sanção da Lei que garante a atuação das Forças Armadas nos portos nacionais, AMLO respondeu aos críticos do processo de militarização afirmando:

Não é militarizar, é reforçar a vigilância nos portos. imagine se apenas os funcionários públicos pudessem resistir às pressões do crime organizado. É dinheiro ou chumbo. Por isso é necessário o apoio de uma instituição fundamental do Estado mexicano, é necessária a participação da Marinha do México. Por isso estamos seguros de que vamos evitar a entrada de drogas por esses portos. (MÉXICO, 2020, tradução nossa).

Relatar brevemente essas medidas adotadas pelos últimos dois presidentes e pelo atual presidente mexicano tem por objetivo contribuir para o dimensionamento da centralidade logística que os portos marítimos mexicanos, especialmente os três destacados anteriormente, desempenham na operacionalização do mercado ilícito

mexicano de opioides sintéticos.

A prevalência atual da importação desses precursores revela uma alteração estrutural no mercado de fentanil na qual o México deixa de exercer apenas uma função de trânsito entre o mercado chinês produtor de fentanil, que no início era amplamente apontado como o maior mercado fornecedor da droga para o mercado consumidor nos EUA, para desempenhar uma função central nos processos produtivos através da sintetização de precursores que resultam na droga pronta para comercialização. É importante destacar, no entanto, que a importação de fentanil já sintetizado ainda é uma realidade nas dinâmicas que conectam grupos mexicanos e chineses.

Como já destacado ainda nesse capítulo, o fentanil de origem chinesa, comumente encontrado com índices de pureza acima de 90% (DEA, 2020, p. 15), se deve a um quadro de profissionais com elevada capacidade técnica e também ao sólido desenvolvimento tecnológico da indústria farmoquímica do país. Essa elevada pureza faz com que os grupos criminosos mexicanos, buscando maior rentabilidade em suas operações, modifiquem a droga em laboratório com o objetivo de aumentar seu rendimento, resultando na diminuição de pureza. Tratando-se de um dos opioides mais potentes disponíveis no mundo, essa estratégia não representa riscos significativos de desaprovação em seu mercado consumidor, visto que através de combinações com outras drogas como a heroína ou até mesmo de seu consumo isolado continua sendo uma droga muito atrativa e com alto potencial de adicção.

De acordo com a investigação da InSight Crime, uma vez em território mexicano, “o fentanil puro é diluído ou misturado com matéria inerte como a lactose, dipirona ou acetaminofeno. Os precursores químicos importados são movidos para pontos de armazenamento e produção na Cidade do México, Guadalajara e Culiacán” (DUDLEY, *et al.* 2019, p. 14, tradução nossa). Inserido no contexto da expansão do uso de medicamentos opioides lícitos nos EUA e da capacidade dos grupos criminosos em absorverem essa demanda, um padrão comum observado no México é o da sintetização de fentanil em forma de comprimidos falsificados de medicamentos, principalmente de oxicodona, que tem por objetivo atingir um mercado consumidor que já teve a capacidade de separar o lícito do ilícito reduzida, a partir do momento no qual o uso de medicamentos considerados lícitos foi essencialmente fomentado por estratégias e dinâmicas extensamente permeadas por ilicitudes.

Figura 1 – Fentanil sintetizado em comprimido similar ao de Oxycodona

Fonte: DEA (2021, p. 16).

Além da sintetização em forma de comprimidos falsificados de oxycodona que ocorre no México, há evidências de que comprimidos falsificados de fentanil advindos da China e produzidos com o mesmo formato chegam diretamente nos EUA principalmente através de compras pela *darknet*, com o objetivo de dificultar o rastreamento da negociação e dos atores envolvidos. No entanto, esse tem sido um padrão menos comum em decorrência de controles internacionais intensificados na China nos últimos anos que aumentam o risco operacional de vendas diretas e contribuem para o redirecionamento e para uma nova divisão de funções de atores nesse mercado, principalmente através da inclusão de grupos mexicanos como produtores e negociadores intermediários (TRAVÉRE, 2020).

Com o fentanil já sintetizado, os próprios grupos criminosos mexicanos se encarregam de seu transporte para estados localizados na fronteira com os EUA. É comum que as cargas de fentanil sejam inseridas em cargas com outros tipos de drogas, que também possuem o país vizinho ao norte como mercado consumidor final e sejam transportadas entre estados mexicanos através de distintos modais como o terrestre e o marítimo. Para cruzar a fronteira com os EUA, o método de transporte mais comum identificado até o momento é o terrestre, com frequente utilização de rodovias do sistema interestadual. A DEA destaca que veículos particulares, veículos alugados, caminhões e *trailers*, são alguns dos mais utilizados para realizar o transporte de fentanil e são também usualmente modificados através de criação de compartimentos ocultos para dificultar a identificação de cargas ilícitas (DEA, 2021, p. 16; DUDLEY *et al.* 2019, p. 14).

Há ainda um recente destaque pela função desempenhada por serviços de entregas de encomenda que possuem fiscalização precária e diminuem o risco operacional. O transporte do opioide entre México e EUA através da utilização de

companhias aéreas e trens são evitados pelos grupos criminosos devido ao risco iminente de identificação e apreensão (DEA, 2021, p. 16; DUDLEY *et al.* 2019, p. 14). Isso se relaciona novamente com a já destacada lucratividade do tráfico de fentanil em pequenas quantidades, fazendo com que o risco de apreensão de uma carga de droga em níveis de atacado não supere, usualmente, seus benefícios potenciais.

A utilização dos estados mexicanos ao norte, na fronteira com os EUA tem uma explicação logística evidente devido à proximidade geográfica. neste contexto, a quantidade e a localização de apreensões de fentanil, tanto no México quanto nos EUA, estão concentradas justamente nessa região de trânsito.

Mapa 6 – Apreensões de Fentanil no México: 2015-2018



Fonte: Dudley *et al.* (2019, p. 16).

Os dados de apreensões realizadas tanto pela Polícia Federal e pelo Exército mexicano, quanto pela U.S Customs and Border Protection (CBP), obtidos pelo InSight Crime por meio de solicitações de acesso à informação, contribuem para corroborar o protagonismo dos estados mexicanos ao norte na logística de tráfico de fentanil para os EUA. Foi apenas no ano de 2017 que as autoridades mexicanas registraram pela primeira vez o número de apreensões de comprimidos de fentanil, com um total de 36.000 comprimidos, enquanto somente até julho de 2018 o país já

havia registrado 33.000 comprimidos apreendidos. A CBP destaca que durante 2017 e 2018, 75% das apreensões de fentanil ocorreram na fronteira sul dos EUA. O estado da Baixa Califórnia, localizado na fronteira com o estado da Califórnia nos EUA, é apontado como a principal rota do tráfico entre os países. Sonora, ao norte e estados de outras regiões como Jalisco, Michoacán e Sinaloa também se destacam como rota de fluxo de fentanil (DUDLEY, *et al.* 2019, p. 15-16).

Em um contexto de limitada disponibilidade de dados a partir de fontes não originadas nos EUA sobre a recente expansão do mercado de fentanil, a histórica terceirização de responsabilidades por parte do governo estadunidense já mencionada nesse capítulo, ganha ainda mais relevância, uma vez que deriva da construção de uma narrativa dominante que enfrenta baixa resistência e contraposições. Isso não significa dizer que os EUA não reconheçam em nenhuma medida a atuação decisiva que tiveram no fomento da expansão do uso de opioides em seu país, tendo em vista que diversas agências de saúde em nível estadual e federal, como o CDC e o NCHS, ressaltam a responsabilidade interna através da expansão de prescrições e do consequente uso de medicamentos opioides lícitos. Entretanto, os principais relatórios de agências policiais e de segurança, principalmente da DEA, que muitas vezes norteiam a opinião pública e o jornalismo internacional omitem ou não conferem a devida importância para essa dimensão.

Especificamente na logística de fentanil estruturada para abastecer o mercado dos EUA, a terceirização de responsabilidades por parte do governo americano é observada na frequente omissão de uma forma de abastecimento que encontra evidências nos últimos anos: o desvio interno de fentanil lícito. Não há dados oficiais disponibilizados pelos EUA ou por organizações internacionais que possibilitem dimensionar com precisão a parcela de responsabilidade deste formato de distribuição.

Contudo, uma ampla pesquisa em nível nacional incluindo 300 jurisdições distribuídas nos 50 estados do país, além do Distrito de Columbia e Porto Rico durante 5 anos identificou um total de 64.655 desvios de medicamentos opioides que requerem prescrição do mercado lícito para o mercado ilícito. Realizada em 2007, portanto em um período anterior à expansão do consumo de fentanil no país, a pesquisa já fornecia subsídios para uma prática que se estenderia nos próximos anos, destacando que a hidrocodona e a oxicodona representam as maiores taxas de desvio com 38,2% e 24,3% dos casos respectivamente. No entanto, outros medicamentos

foram classificados no grupo com maiores índices de desvio, como a hidromorfona, metadona, morfina e o próprio fentanil. É importante destacar que, apesar do desvio de fentanil ter sido reportado em pouco menos de 20% das agências analisadas, ele foi relatado em quase todos os estados do país, uma vez que cada estado pode ter mais de uma agência verificada (INCIARDI *et al.* 2007, p. 1-6), indicando que o processo de expansão do consumo ilícito da droga não se resume exclusivamente ao ano de 2013, apesar de sua intensificação desde então.

Uma segunda pesquisa de 2012 ressalta novamente que o desvio de medicamentos lícitos em serviços de saúde nos EUA é um problema crescente, mas que sua quantificação é ainda incerta e quase impossível de mensurar (BERGE, *et al.* 2012, p. 681). Notas mais recentes da DEA relatam a condenação de indivíduos isolados que atuavam para desviar fentanil lícito para uso ilícito (BELL, 2019; DONOVAN, 2019), no entanto, observa-se uma tendência na qual a agência negligencia a hipótese de desvio sistemático interno como uma das possíveis fontes da droga no país, optando justamente por atribuir as responsabilidades ao México e a China.

A emergência de fluxos e rotas transnacionais diversificadas pensadas para estruturar o tráfico de fentanil serve como um importante termômetro para compreender o protagonismo que a droga adquiriu de forma crescente a partir de 2013. A opção por um opioide que independe do cultivo da papoula e é operacionalizada de maneira descentralizada, com o envolvimento de atores distintos em dinâmicas lícitas e ilícitas em perspectiva transnacional, evidenciam um processo de evolução constante que objetiva desviar do arcabouço proibicionista da chamada “guerra às drogas” construído ainda no século passado. Enquanto o problema da demanda elevada por opioides nos EUA não for resolvido em sua base, os mercados produtores que são responsáveis pelo abastecimento de drogas como a heroína e o fentanil, com destaque para o mercado ilícito mexicano, permanecerão em um processo constante de transformação de modo a garantir sua operacionalização e rentabilidade.

4.4 Novos debates sobre a regulação do ópio para fins medicinais no México

As evidências de interações entre o recém-formado mercado de fentanil ilícito no México e o já consolidado mercado de heroína são extensas e sólidas. É possível

que a maior expressão de complexidade do atual mercado de opioides ilícitos no México esteja localizada justamente nessas interações e transformações observadas a partir de 2013, momento no qual o fentanil ilícito passa a ser consumido de forma ampla nos EUA. Tratando-se uma droga de origem sintética mais potente e de baixa complexidade de produção, uma vez que não depende do cultivo de papoula, é compreensível que haja um movimento de redirecionamento estratégico por parte dos grupos criminosos mexicanos, como procurou-se demonstrar ao longo do capítulo. Esse redirecionamento que pode caminhar no sentido da substituição da heroína pelo fentanil em médio/longo prazo, ou ao menos que já caminha no sentido de uma mudança de protagonismo das principais drogas ofertadas por esses grupos, transportando o debate para uma dimensão que recebe atenção crescente nas Relações Internacionais nos últimos anos: a regulação de drogas ilícitas, de forma mais ampla, e mais especificamente e ainda pouco explorada no contexto desta pesquisa, a da regulação do ópio no México para fins medicinais.

Atualmente 21 países cultivam papoula para produção de medicamentos destinados ao abastecimento de mercados farmacêuticos nacionais e internacionais. Destes, 18 utilizam o método conhecido como “processo Gregory”, um método automatizado que consiste na colheita integral da planta, mais especificamente da chamada palha de papoula, seu processamento em palha de papoula concentrada e posterior recuperação de alcaloides. A escolha desse método automatizado tem por objetivo aumentar a escala de produção, ao contrário do método tradicional, que consiste na colheita manual da papoula e extração do ópio bruto, sendo a Índia o único país que exporta legalmente através dessa técnica. A breve descrição desses métodos se faz importante para compreender os caminhos que são apresentados ao México nesse debate, uma vez que o método da palha de papoula concentrada é apontado como menos suscetível ao desvio para mercados ilícitos, em razão da maior complexidade exigida para sua conversão em drogas ilícitas como a heroína (TRANSFORM, 2019, p. 2, 4).

Para compreender como esse debate foi suscitado no México é importante retomar alguns fatores econômicos internacionais no âmbito da expansão das políticas neoliberais na América Latina na década de 1990. Grandmaison, Morris e Smith (2019, p. 315-317) destacam como um movimento decisivo a assinatura do NAFTA pelo México, resultando na diminuição do valor para a importação de produtos da agricultura básica, tornando a competitividade impossível para muitos produtores.

Posteriores reduções tarifárias de importação ainda no âmbito do NAFTA em 2008 representaram um golpe final para uma parcela significativa de produtores rurais que, na tentativa de captar demandas externas que se apresentavam principalmente através dos EUA, recorrem ao cultivo de papoula e da maconha como uma alternativa de sobrevivência. No entanto, a maconha de baixa qualidade aliada aos processos de regulação e intensificação de seu cultivo nos EUA tornaram esses produtores ainda mais vulneráveis e dependentes do cultivo de papoula. Essa conjuntura é parte fundamental para compreender os impactos socioeconômicos que a diminuição na demanda por heroína e o aumento na demanda por fentanil representam especialmente para as populações rurais mexicanas que são caracterizadas pelos altos índices de pobreza, violência e dependência do cultivo de papoula.

Resultado direto da diminuição da demanda por heroína nos EUA, os preços do ópio mexicano despencaram a partir de 2017. As evidências mais recentes apontam que esse movimento no mercado mexicano está pautado na transformação da demanda no mercado de opioides nos EUA com o crescimento do uso de fentanil. Na região do estado de Nayarit, o quilo do ópio, que era vendido entre US\$ 950 e US\$ 1050 no ano de 2017, sofreu drástica redução e passou a ser vendido por US\$ 420 em 2018, uma redução de mais de 50%. Na região do estado de Guerrero a queda foi ainda mais acentuada, sendo cada quilo de ópio vendido em média por US\$ 315 em 2018, podendo atingir até o valor de US\$208 (GRANDMAISON; MORRIS; SMITH, 2019, p. 319-322).

O mesmo movimento foi observado no Triângulo Dourado que registrou queda de mais de 50% entre os valores praticados entre 2017 e 2018. Para dimensionar o impacto da redução de preços, vale destacar que os níveis de pobreza são mais altos que a média nacional em 774 dos 849 municípios produtores de ópio no México. Esse cenário vem acompanhado da omissão do Estado na proposição de políticas públicas para produtores de baixa renda que dependem exclusivamente do cultivo ilícito de papoula para sobrevivência. Grandmaison, Morris e Smith (2019, p. 323) destacam que “os agricultores nem mesmo estão recuperando seu investimento no produto; as famílias estão perdendo sua única fonte de renda; e a quantidade de dinheiro que flui para a economia local secou quase que completamente”. Em um contexto no qual o governo Trump intensificava medidas repressivas para conter o fluxo de mexicanos para os EUA, o que comumente se construiu como uma alternativa para esses agricultores, o autor ainda ressalta que:

Muitos ex-produtores estão fugindo para cidades mexicanas, onde a migração descontrolada do campo para a cidade está há muito tempo vinculada ao colapso social e ao aumento da violência; enquanto outros não têm escolha a não ser trabalhar diretamente para organizações de tráfico de drogas mexicanas. (GRANDMAISON; MORRIS; SMITH, 2019, p. 323, tradução nossa).

A diferença de valores de acordo com a região evidencia que fatores específicos de cada localidade podem influenciar a formação do preço do ópio no país, dentre eles, a qualidade do ópio, poder de barganha dos produtores, influência exercida por grupos criminosos e conflitos com grupos rivais, distância geográfica entre produtores e rotas de abastecimento, valores cobrados por funcionários do governo que oferecem proteção aos produtores e variações de preço no varejo nos EUA. No entanto, todos esses fatores contribuem para mostrar uma tendência cada vez mais evidente, na qual os preços do ópio estão em declínio acentuado inédito (GRANDMAISON; MORRIS; SMITH, 2019, p. 322-323).

Constitui-se uma tarefa complexa apontar assertivamente todos os fatores e seus respectivos pesos no recém-surgido debate sobre a regulação do ópio no país, pautado por um processo de legalização do cultivo de papoula para fins medicinais. Sabe-se, no entanto, que as novas dinâmicas de criminalidade no mercado de opioides ilícitos, marcadas pelo aumento da violência no século XXI, assim como a formação de uma demanda por opioides sintéticos nos EUA e também as transformações socioeconômicas ocasionadas pela expansão do mercado de fentanil no México, constituem alguns dos principais fatores que moldam esse debate.

Os debates sobre regulação da produção de ópio para fins medicinais, ainda incipientes, começam a tomar forma em 2014, no governo de Enrique Peña Nieto do PRI, tendo como gatilho o famoso episódio do desaparecimento e morte de 43 estudantes presos pela polícia no estado de Guerrero e entregues ao cartel Guerreros Unidos. Com ampla comoção social, pensar em novas alternativas e modelos de enfrentamento ao crime organizado e ao tráfico de drogas, que não o modelo militarizado, ganhava importância no país. As propostas caminhavam no sentido de pensar a legalização sob uma perspectiva medicinal, pautadas nos interesses da indústria farmacêutica na criação de um mercado lícito de medicamentos opioides com grande potencial de exploração (NAVARRO, 2014, p. 1-3).

No ano de 2016, o governador de Guerrero, Héctor Flores, defendeu publicamente uma proposta de legalização da produção de ópio, também alinhada

aos interesses dessa indústria como forma de reduzir os índices de violência no estado e proporcionar uma alternativa lícita e rentável aos produtores. A proposta, no entanto, esteve longe de ser unanimidade. O então representante do México na UNODC, Antonio Mazzitelli, expôs a dificuldade de aplicação desse modelo, uma vez que a oferta atual de ópio lícito em países como Índia, Turquia, França, Austrália e Espanha, já seria suficiente para atender a demanda existente em nível mundial (NAVARRO, 2016, p. 1-3).

No ano de 2018, identifica-se mais um posicionamento de uma liderança política que seguia a mesma corrente, dessa vez de um membro do alto escalão do governo mexicano, Salvador Cienfuegos, ministro da Defesa no México naquele período (GARCÍA, 2018). Os três posicionamentos nos anos de 2014, 2016 e 2018 não são analisados como suficientes para explicar a complexidade do debate no país, no entanto, funcionam como termômetro para compreender que a urgência por modelos alternativos de combate às drogas no país passou a fazer parte do debate político nacional.

O debate chegou ao legislativo mexicano em 2018, quando o deputado Manuel Huerta Martínez propôs um Projeto de Decreto Legislativo que visava alterar os Artigos 194 e 198 da Lei Geral de Saúde e o Artigo 198 do Código Penal Federal mexicano para regulamentar a produção de ópio para fins medicinais no país. Como pano de fundo, o deputado expõe o problema histórico do México com a violência gerada no mercado ilícito de ópio e também ampara seus argumentos nos processos de regulação da produção do ópio na Índia e na Turquia, os quais são geralmente apontados como modelos a serem seguidos (MÉXICO, 2018).

Dentre os principais pontos desse Projeto destaca-se a proposta de mudança do Art. 194, que previamente determinava a responsabilidade do Estado em realizar o controle sanitário apenas sobre a importação e exportação de medicamentos e outras substâncias psicotrópicas, enquanto a proposta de alteração previa a inclusão do controle sanitário também sobre os processos de cultivo e produção, o que incluiria a previsão da plantação de papoula e produção de ópio. O Projeto também alteraria o Art. 198 da Lei Geral de Saúde, que já prevê a possibilidade de cultivo de Cannabis para fins medicinais e científicos, incluindo o ópio nessas previsões. A proposição de Martínez, no entanto, não avançou no Congresso mexicano e foi retirada de pauta (MÉXICO, 2018).

Em linha com as dificuldades já apontadas, Felbab-Brown (2020) destaca que

há ainda um longo percurso para viabilizar a regulação do ópio e o licenciamento do cultivo de papoula para a produção de morfina e outros medicamentos opioides. Dois desafios são particularmente importantes: sendo o México um país signatário da Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, os mecanismos de prevenção ao desvio de ópio licenciado para o comércio ilegal de drogas precisariam ser institucionalmente fortalecidos, bem como haveria a necessidade de garantir uma demanda legal suficiente para o ópio mexicano que justificasse a viabilidade e necessidade de criação de um mercado lícito.

O primeiro desafio revela-se particularmente complexo em razão da histórica participação colaborativa de autoridades e agências governamentais em mercados ilícitos de opioides que tendem a minar esforços de prevenção de desvios. Por um lado, o caso da Turquia, que geralmente é apontado como um modelo de regulação, deve-se principalmente à utilização de um concentrado de palha de papoula que evita a coleta da goma de ópio e reduz as possibilidades de conversão em heroína. Por outro lado, estima-se que a não adoção desse método na Índia resultou em um desvio aproximado de 25% do ópio licenciado para mercados ilícitos. O segundo desafio decorre do fato do México não apresentar um mercado consumidor sólido de medicamentos opioides que justifique uma ampla oferta de ópio lícito (FELBAB-BROWN, 2020).

Apesar de entendê-la como um importante ponto de partida, Grandmaison, Morris e Smith (2019, p. 324-325) demonstram ceticismo e não assumem a regulação como uma “bala de prata” para solucionar os problemas apresentados no mercado mexicano que se desdobram principalmente nas esferas sociais e econômicas no estado. Os autores identificam quatro barreiras principais que podem inviabilizar ou ao menos dificultar o processo de regulação. A primeira barreira refere-se à necessidade de revisão das normas internacionais vigentes que regulam a produção lícita de ópio no mundo. A segunda está relacionada com a diversificação da violência e da corrupção em regiões rurais produtoras de ópio, marcadas, por exemplo, pela ampla penetração institucional de grupos criminosos, disputas políticas e impunidade que dificilmente seriam controladas apenas através da regulação. A terceira está localizada nos custos elevados que seriam gerados aos produtores que necessitariam de ajustes em todo o processo produtivo para adequação às normas regulatórias. A última reside em uma dimensão que foi explorada ao longo desta pesquisa e aponta os riscos que o processo de regulação voltado para a produção de medicamentos

lícitos poderia fomentar em um país que não possui tradição nesse tipo de consumo, antevendo uma possível reprodução da crise enfrentada pelos EUA.

Apesar das barreiras publicamente externadas pelo representante mexicano na UNODC e ressaltadas por esses autores que analisam a regulação com algum ceticismo, um relatório da Transform (2019) debate caminhos possíveis para a regulação do ópio para fins medicinais no país. Nesse sentido, o caso da Turquia também é apontado como mais instrutivo para pensar o caso mexicano. O relatório ressalta que, em linha com a Convenção de 1961, a Turquia utilizou uma agência estatal, a de The Turkish Grain Board, responsável por licenciar produtores legais de ópio na transição de um mercado ilícito tradicional para esse novo mercado médico legal. No modelo de licenciamento vigente, entre 70.000 e 100.000 produtores de ópio são licenciados anualmente, cultivando em média 0.4 hectares cada, sendo que 95% da produção de morfina e de sementes de papoula é exportada, gerando um lucro de mais de US\$ 60 milhões. Ainda no ano de 2005, a agência estimou que mais de 600.000 pessoas obtiveram renda através do cultivo de papoula (TRANSFORM, 2019, p. 4-5).

Brevemente mencionada anteriormente, a discussão sobre a ampliação de um mercado lícito de medicamentos opioides no México, capaz de absorver uma possível oferta do ópio produzido internamente de modo lícito, permeia diferentes dimensões que vão desde o risco de enfrentar um cenário similar ao enfrentado pelos EUA nas últimas duas décadas até a constatação de que há um subtratamento da dor no país, relacionado com o acesso limitado a analgésicos opioides. A primeira dimensão não carece de materialidade e já foi analisada ao longo da dissertação, enquanto a segunda acende o debate sobre uma possível negligência nos tratamentos de dores moderadas e severas e sobre a ausência de cuidados paliativos³ no país. Um estudo da HRW (2014) destaca que em média são registrados 600.000 óbitos anualmente no México dos quais aproximadamente metade decorre de doenças crônicas, sendo que, em sua maioria, os pacientes necessitaram de algum cuidado paliativo durante o período da doença e não tiveram acesso. Em 7 dos 32 estados no país não havia

³ A Organização Mundial da Saúde (OMS) define que o cuidado paliativo é uma abordagem que melhora a qualidade de vida dos pacientes (adultos e crianças) e de suas famílias que enfrentam problemas associados a doenças potencialmente fatais. Previne e alivia o sofrimento por meio da identificação precoce, avaliação correta e tratamento da dor e outros problemas, sejam físicos, psicossociais ou espirituais (OMS, 2020).

nenhum serviço de cuidados paliativos no sistema público de saúde e em outros 17 estados havia apenas um serviço disponível em cada (HRW, 2014, p. 30-31).

Ao direcionar a lente de análise para esse cenário mexicano, o relatório da Transform (2019) destaca alguns fatores e condições que podem viabilizar a regulação do ópio para fins medicinais. O primeiro seria através do estabelecimento de uma agência nacional para supervisionar o arcabouço de licenciamento, mantendo o país em acordo com a Convenção Única de 1961. O segundo localiza-se justamente na oportunidade de ampliação de um mercado interno de medicamentos, uma vez que entende-se que o país enfrenta um problema de subtratamento da dor em decorrência de um arcabouço jurídico que restringe as possibilidades de prescrições médicas. O terceiro reside na possibilidade de o México pensar um processo de regulação nos mesmos moldes da Turquia, optando pela técnica da palha de papoula com o objetivo de minar os desvios para mercados ilícitos (TRANSFORM, 2019, p. 5-7)

Considerando que a produção de ópio lícito ocorreria frequentemente em estados pouco desenvolvidos, permeados por corrupção e sob domínio de grupos criminosos que controlam os mercados ilícitos de opioides, o relatório ressalta que o programa de regulação precisaria oferecer aos produtores tradicionais, que abastecem atualmente esses mercados, uma rentabilidade similar para fazer com que a transição seja atrativa. Adicionalmente, um programa mais amplo de desenvolvimento econômico e social de comunidades produtoras de ópio seria fundamental para o funcionamento adequado dessas novas dinâmicas. Nesse cenário, percebe-se que o risco de desvios seria reduzido, no entanto, essas medidas não seriam suficientes para reduzir os fluxos de opioides ilícitos para os EUA, tendo em vista que em um cenário de demanda ainda elevada, há uma grande probabilidade de deslocamento das regiões de produção de drogas que dependem do cultivo de papoula ou até mesmo a intensificação dos fluxos de opioides sintéticos, especialmente do fentanil, sendo necessária a elaboração de programas que visem uma drástica redução no consumo no principal mercado de drogas dessa classe (TRANSFORM, 2019, p. 6-7)

Chama a atenção o fato do debate sobre a legalização da produção de ópio no México estar pautado em um vínculo direto com os interesses da indústria farmacêutica. Essa vinculação, ao mesmo tempo que pode contribuir para solucionar a questão socioeconômica dos produtores mexicanos que dependem atualmente da produção ilícita de ópio, bem como a questão do subtratamento da dor no país, traz

consigo riscos iminentes que são experimentados pelos EUA desde o início do século XXI com a expansão do uso de medicamentos opioides lícitos no país.

Analisada anteriormente, a experiência mexicana no mercado de opioides ilícitos foi destacada principalmente através de uma função relevante na produção e fornecimento de opioides ilícito, enquanto os índices de consumo interno de drogas opioides lícitas ou ilícitas eram menores quando comparados aos registrados nos EUA. Dentre as principais razões para esse comportamento estão o alto custo de medicamentos opioides em um país muito desigual, uma cultura médica de prescrições mais restritiva e a baixa prevalência do uso de heroína. Mesmo com o cultivo de papoula e a produção do ópio ainda mantidos sob proibição, a recente flexibilização das regulações de prescrições desses medicamentos no México apontam para um cenário com grande potencial de exploração pelas corporações farmacêuticas que, dado o contexto de pressão pública para redução das prescrições nos EUA, buscam mercados emergentes para assegurar e expandir a lucratividade de suas operações (GOODMAN-MEZA *et al.* 2019, p. 75-76).

A busca crescente de corporações farmacêuticas pelo desenvolvimento de mercados emergentes de medicamentos opioides não é tratada em segredo. Amaury Guerrero, presidente da unidade brasileira da farmacêutica Mundipharma, expôs abertamente em 2013 a estratégia da empresa em expandir para esses mercados com destaque para operações iniciais já existentes no Brasil, na Colômbia e no México, afirmando que “ainda não há aqui uma companhia com foco apenas em dor. E acreditamos que a dor ainda será um assunto de interesse da saúde pública” (ALONSO, 2013). Um detalhe que se destaca neste contexto reside no fato de que a Mundipharma é uma subsidiária da Purdue Pharma, farmacêutica apontada como a principal responsável pela expansão do uso de medicamentos opioides lícitos nos EUA através do OxyContin, o que indica uma possível tentativa de replicar para países como o México a mesma estratégia que foi utilizada em seu vizinho ao norte.

A repetição de estratégia é amparada até mesmo na reutilização de termos e conceitos que foram amplamente utilizados ao longo das últimas duas décadas nos EUA. Goodman-Meza *et al.* (2019, p. 76) ressalta que eventos patrocinados por corporações farmacêuticas defenderam o acesso a medicamentos opioides na América latina e promoveram termos como “opiofobia” e “opioignorância” em uma tentativa de reduzir restrições às prescrições. A Sociedade Brasileira para o Estudo da Dor (SBED), por exemplo, emitiu uma nota defendendo a prescrição de

medicamentos opioides e também a necessidade de superar uma possível “opiofobia”, “[...] há milhões que padecem de dor e seu sofrimento muitas vezes não é mitigado devido à ‘opiofobia’, mitos que precisam ser desconstruídos” (SBED, 2016). Um segundo detalhe importante deve-se ao fato de que essa subsidiária está em processo de venda pela Purdue Pharma como uma tentativa de levantar recursos financeiros para enfrentar as condenações judiciais e possíveis acordos que ainda são negociados (KUCHLER, 2021).

Há também em vigência um outro debate sobre políticas de drogas alternativas que não se insere diretamente nas propostas de regulação do ópio, mas que tem como enfoque a idealização de um programa nacional que permita aos produtores a substituição do cultivo de papoula por outras culturas lícitas. O Projeto de Decreto de Manuel Huerta Martínez mencionado ainda nesse capítulo defende essa alternativa como um modelo complementar à regulação, partindo da premissa que até o momento não haveria demanda suficiente no mercado lícito para sustentar todo o cultivo de papoula existente no país.

Entre os anos de 1990 e 1993 o México experimentou um programa de desenvolvimento rural que visava colocar esse plano de substituição de cultura em prática e até surtiu resultados positivos por um breve período, mas fatores como a lucratividade muito inferior quando comparada a do cultivo de papoula, os insumos e equipamentos que acabaram sob controle dos grupos criminosos, a baixa qualidade da terra devido ao uso excessivo de agrotóxicos nesse cultivo e a ausência de vontade política minaram esses esforços até o momento (GRANDMAISON; MORRIS; SMITH, 2019, p. 325-326; MÉXICO, 2018).

Enquanto o debate sobre possíveis alternativas de legalização e regulação das drogas anda a passos lentos no país, o mandato do atual presidente mexicano, López Obrador, é marcado por contradições e sinalizam a manutenção do status quo da “guerra às drogas” no México. AMLO foi eleito em 2018 pelo partido Movimiento Regeneración Nacional Morena, criado especificamente para apoiar e viabilizar sua candidatura. Classificado como um político de esquerda, Obrador se elege sob a promessa de construção de uma nova plataforma política para lidar com o problema das drogas no país. Crítico do uso das Forças Armadas no combate ao narcotráfico, chegou a declarar em 2019, já durante o seu mandato, o fim da chamada “guerra às drogas” na forma que o México conhecia até então (NÁJAR, 2019).

No mesmo ano, o presidente defendeu publicamente a necessidade de debater

o tema da legalização das drogas como uma abordagem alternativa para reduzir a criminalidade mexicana (JIMÉNEZ, 2019) A realidade, no entanto, se apresenta de maneira distinta. Em uma mudança radical de posicionamento, AMLO conferiu desde o início de seu mandato maior poder às Forças Armadas, rompendo com a promessa de encerrar o combate militarizado ao narcotráfico. Em uma lei sancionada em maio de 2020, o presidente mexicano institucionalizou uma prática comum nos últimos 14 anos no México: a entrega da segurança pública no país aos militares. Após sinalizar essa mudança de postura já em 2019 com a criação da Guarda Nacional na tentativa de conter a violência no país, essa decisão oficializa o rompimento de uma das principais plataformas de mudança prometidas pelo presidente mexicano e evidencia a continuidade da lógica da violência que produziu efeitos perversos no México no século XXI (PÉREZ, 2020).

Na nova lei, doze tarefas de segurança pública que eram de competência policial foram transferidas para os militares, partindo desde a implementação de estratégias e operações de prevenção ao crime, até a participação ativa na proteção e fiscalização de alfândegas, fronteiras, rodovias federais, postos de imigração, parques nacionais e outras diversas instalações federais, além de conferir aos militares poder para realizar detenções e apreensões de pessoas e bens em situações de possíveis delitos (ÁNGEL; PRADILLA, 2020). A entrega da segurança pública aos militares é apenas mais uma das concessões realizadas por AMLO, que também entregou às Forças Armadas funções como a distribuição de medicamentos e livros didáticos, construção e gestão de agências de bancos sociais do governo e de um novo aeroporto na Cidade do México e a gestão de 31 hospitais durante a pandemia (PÉREZ, 2020).

Na sequência de contradições aparentes, em um pronunciamento já em março de 2021, AMLO voltou a defender uma proposta de regulação do ópio ao reconhecer que a crescente demanda por fentanil ilícito e a redução da demanda por heroína afetou drasticamente produtores rurais que dependem do cultivo de papoula para sobrevivência:

No que diz respeito à comercialização da maconha e da papoula do ópio, decidiu-se realizar um estudo aprofundado desses cultivos. [...] Estamos no estágio de análise e reflexão sobre o que beneficiará o México. Agora existem condições sem precedentes para fazer o que mais beneficia o México e nosso povo, porque o governo atual é totalmente livre, não está subordinado a nenhum governo estrangeiro. (MEXICAN, 2021, tradução nossa).

A ausência de propostas concretas ou ao menos de sinalizações sobre possíveis caminhos que uma política de regulação do ópio para fins medicinais seguiria, apenas adicionam mais incertezas à abordagem do atual presidente mexicano em relação aos danos continuamente causados por décadas de combate militarizado e de continuidade da lógica da “guerra às drogas” que ainda contribuem para a manutenção dos elevados níveis de violência no México. Ao mesmo tempo, a possibilidade de exploração de um mercado com baixo acesso aos tratamentos da dor com medicamentos opioides, insere o país no centro dos interesses das corporações farmacêuticas que visam diversificar e aumentar a rentabilidade de suas operações através da expansão de mercados em países latino-americanos, pressionando por flexibilizações no rígido arcabouço legal de prescrições de medicamentos controlados que se construiu no México ao longo das últimas décadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mercado de opioides ilícitos no México se apresenta sob um grande processo de transformação que caminha no sentido da transnacionalização de suas estruturas, fluxos e dinâmicas criminais ao longo do século XXI. Ao mesmo tempo em que os mercados ilícitos de drogas no país foram e continuam sendo objeto de exaustivas investigações acadêmicas, jornalísticas e policiais, estas últimas duas sob um olhar atento da sociedade civil, a elaboração desta dissertação foi confrontada permanentemente pelo desafio de compreender essas transformações através de uma lente analítica ainda pouco explorada, representada pela análise das interações entre as dimensões lícitas e ilícitas do mercado mexicano de drogas opioides em perspectiva transnacional. Neste sentido, a pergunta que norteou toda a discussão aqui conduzida foi: Quais são os determinantes transnacionais da evolução do mercado de opioides no México no século XXI?

Um segundo desafio que se apresentou estava inserido na proposta de analisar a evolução deste mercado através do método de *process tracing*. Em um cenário de transformações notadamente complexas e dinâmicas em nível transnacional, combinado com uma limitação de dados localizada principalmente nas dimensões ilícitas do mercado de opioides mexicano, são constituídas algumas barreiras que dificultam, em alguma medida, a observação de mecanismos causais nas interações entre atores localizados tanto em esferas consideradas ilícitas quanto lícitas. No entanto, é justamente pelo fato de estarmos lidando com um mercado que não é linear que o ganho do *process tracing* se provou importante, uma vez que permitiu identificar as relações causais entre os principais atores que operam de maneira articulada nesse mercado, com destaque para grupos criminosos, corporações das indústrias química e farmacêutica e o Estado.

A análise dessas interações partiu inicialmente de uma hipótese de correlação entre o movimento de expansão do uso de medicamentos opioides com alto potencial de adicção a partir do final da década de 1990 nos EUA e a formação de uma contraparte ilícita no México, com grupos criminosos captando a intensificação da demanda por ilícitos da mesma classe no país vizinho. Essa expansão, popularmente conhecida como “crise dos opioides” vitimou aproximadamente 500.000 pessoas nos EUA em decorrência de overdoses causadas pelo uso de drogas e medicamentos lícitos e ilícitos da mesma classe entre 1999 e 2018, representando em torno de 60%

do total de overdoses fatais por todos as classes de drogas no mesmo período (CDC, 2021a; CDC, 2021b).

O estudo de Muhuri, Gfroerer e Davies (2013) foi revelador neste sentido e surgiu como uma das primeiras evidências ainda na fase inicial desta dissertação ao apontar que 79,5% dos usuários de heroína nos EUA apresentavam histórico de uso indevido, chamado de uso não médico, de medicamentos analgésicos que no contexto dos EUA eram fundamentalmente da classe dos opioides. A partir deste dado, conduzimos uma investigação em materiais e dados divulgados por agências e órgãos federais de saúde nos EUA, dentre eles o CDC, o NCHS e o NIDA (National Institute on Drug Abuse) com o objetivo de analisar as dimensões internas e compreender a forma que o governo estadunidense externava e comunicava esse movimento de aumento do uso de opioides lícitos e ilícitos e de overdoses fatais.

As agências reconhecem o papel exercido pelas corporações farmacêuticas no aumento de prescrições de medicamentos e ressaltam que isso foi feito através da omissão do potencial de adicção desses opioides, enganando a comunidade médica. Contudo, observamos ao longo da pesquisa que a construção de uma hipótese que coloca o Estado em uma condição de subjugamento em relação aos interesses da indústria farmacêutica é frágil, uma vez que o cenário vivenciado pelos EUA somente foi viabilizado através de profundas articulações entre corporações e o Estado. Nesse sentido, a utilização da pesquisa conduzida por Pereira (2021) foi decisiva para compreender a construção de uma relação mutualmente benéfica na criação de um mercado de opioides multibilionário, protagonizada na figura do Estado pela FDA, a agência reguladora estadunidense, e pelas próprias corporações na dimensão inicialmente considerada privada e lícita.

Analisadas no segundo capítulo, as investigações conduzidas pela Science Magazine em 2018 e pelo British Medical Journal em 2016, além de uma ampla cobertura em mídias locais e internacionais, expuseram importantes dinâmicas dessa relação que corroboram a hipótese de articulações intensas entre Estado e corporações. A contratação de funcionários da FDA pelas próprias corporações farmacêuticas após a participação direta destes em análises regulatórias de seus próprios medicamentos, bem como o controverso pagamento de valores a profissionais da agência, revelam apenas parte de uma estratégia que passa distante do discurso do governo dos EUA que se coloca como vítima da omissão de informações sobre danos e efeitos desses medicamentos. A consolidação desse

mercado multibilionário, acompanhado da emergência de uma crise de saúde pública que ainda leva dezenas de milhares de pessoas a óbito todos os anos, passa pela ausência de uma política rígida e independente na aprovação de fármacos da classe dos opioides

Foi nessa linha investigativa que alcançamos os processos de evolução e transformação do mercado ilícito de opioides no México. Apesar da importância que a expansão de um mercado lícito de medicamentos opioides nos EUA representou na evolução de sua contraparte ilícita, captada com precisão por grupos criminosos de origem mexicana, a dissertação caminhou no sentido de analisar as transformações que a formação dessa demanda desempenhou no mercado ilícito mexicano ao longo das duas primeiras décadas do século XXI. A conexão com o cenário nos EUA não é despropositada, uma vez que o México se configurou como principal fornecedor de heroína para o país a partir da década de 1970, ainda que distante da influência farmacêutica direta na expansão dessa demanda a partir do século seguinte.

A análise da evolução do mercado ilícito de opioides mexicano conduzida no segundo capítulo teve como foco compreender sua estruturação sob protagonismo da heroína, em um cenário de expansão do uso e da demanda por opioides lícitos e ilícitos nos EUA, conectando duas lentes de análise decisivas: o papel exercido pelo Estado mexicano na regulação desse mercado e a forma que moldou-se no país um mercado altamente complexo, violento e especializado em reação à intensificação da demanda estadunidense por heroína.

Na primeira lente recuperamos a construção da relação do México com o ópio e outras drogas no século XIX, antes dos processos de criminalização que estes foram alvo posteriormente. Essa retomada permitiu observar como a transição de drogas que tinham o uso amplamente aceito e eram até mesmo associadas positivamente à uma elite restrita, passaram a ser estigmatizadas e condenadas através de medidas de proibição socialmente construídas caracterizadas por um forte componente moral.

Nesse sentido, as contribuições de Medel e Thoumi (2014) e Smith (2016) foram valiosas para entender o papel do Estado como um agente regulador que adotava simultaneamente duas posturas paralelas. Por um lado, a adoção de um modelo proibicionista, ainda no início século XX, colocava o México na trilha do mesmo movimento iniciado em larga escala pelos EUA que culminou em uma série de acordos bilaterais de cooperação e posteriormente na construção de um sistema internacional de proibição de drogas especialmente no âmbito da ONU. Conforme

intencionou-se demonstrar, a inserção do México em um modelo proibicionista ocorreu de forma ativa, respondendo a pressões e interesses internos e não apenas através de influência externa unidirecional. Na esteira do proibicionismo, observamos a declaração de “guerra ao narcotráfico” no governo de Felipe Calderón em 2006 e seus efeitos na intensificação da violência no país.

Por outro lado, enquanto se engajava nessas dinâmicas, os mais de 70 anos de domínio ininterrupto do Partido Revolucionario Institucional entre 1929 e 2000 evidenciaram a discussão realizada ainda no primeiro capítulo, na qual pontuamos que a relação entre o Estado e mercados ilícitos de drogas não são antagônicas em sua essência. Isso ocorre pois durante esse período foi desenhado no país um padrão de controle que conectava membros do alto escalão governamental, tanto em nível local quanto nacional, o setor empresarial e outros atores classificados dentro da esfera considerada lícita com os grupos criminosos que operavam nesses mercados.

Ao mesmo tempo em que não podemos afirmar que a relação entre Estado e grupos que operam no mercado ilícito de opioides mexicano é antagônica em sua essência, também não é possível afirmar que ela é permanentemente simbiótica e convergente, mas sim uma relação frágil e repleta de tensões que irromperam repetidas vezes. Em linha com a abordagem de Pereira e Jordão (2020) e Smith (2016), observamos que, no contexto mexicano, a convergência depende da adequação de grupos criminosos às dinâmicas de governança exercida pelo Estado nesse mercado, dentre as quais exigia-se desses grupos a manutenção de um perfil discreto e de não-violência e o beneficiamento constante aos atores lícitos que atuavam nessas dinâmicas. Quando estas eram rompidas, muitas vezes em decorrência do aumento da competitividade ou de desvantagens políticas e econômicas para os atores lícitos envolvidos, a crescente pressão nacional e internacional para lidar com a ameaça advinda dos mercados ilícitos era acompanhada por mecanismos de violência estatal.

Na segunda lente, analisamos especificamente a formação e evolução do mercado de heroína no México simultaneamente à expansão da demanda pela droga nos EUA ao longo da primeira década do século XXI. Mapeando as principais dinâmicas e atores que nele operam, constatamos que essa evolução pode ser compreendida através de algumas importantes transformações de estruturas e dinâmicas de criminalidade quando comparadas com a forma que esse mercado era organizado entre as décadas de 1970 e 1990. Identificamos o Cartel de Sinaloa e o

Cartel de Jalisco Nova Geração como dois dos grupos criminosos de maior destaque nas últimas duas décadas e dedicamos uma atenção necessária para entendê-los inseridos neste conjunto de transformações do mercado mexicano. No entanto, não houve qualquer pretensão de conduzir um estudo exaustivo sobre quaisquer grupos criminosos, uma vez que a lente estava direcionada a compreensão combinada dos principais atores, fluxos e dinâmicas que transitam indistintamente entre esferas lícitas e ilícitas e compõem esse mercado.

A primeira transformação decisiva caminha no sentido de um processo de descentralização contínuo das estruturas operacionais desse mercado e dos grupos criminosos que nele atuam. Podemos inferir que esse processo é resultado de uma estratégia reativa de grupos criminosos aos mecanismos de violência estatal em momentos nos quais a noção de relação antagônica prevalecia, seja por conflito de interesses ou pela intensificação da pressão nacional e internacional para o combate ao narcotráfico. A operação de grupos criminosos centralizada em poucos líderes com poderes concentrados representava um risco operacional, especialmente em um momento no qual a demanda por heroína aumentava rapidamente, uma vez que a alta rentabilidade advinda da atuação nesse mercado poderia ser comprometida em caso de prisão ou morte desses líderes.

A hipótese competitiva norteou a discussão sobre uma segunda importante transformação. Observamos que o mencionado cenário de aumento da demanda por opioides lícitos e ilícitos fez dos EUA um mercado altamente atrativo e rentável para grupos criminosos mexicanos que produziam heroína e já dominavam suas principais rotas e fluxos. No entanto, a intensificação da competição decorre de alguns fatores, dentre os quais destacamos o esperado aumento na quantidade de grupos que desejavam captar as vantagens oferecidas por esse mercado e os processos de fragmentação que resultavam resultado tanto de conflitos internos quanto externos contra grupos rivais e forças policiais e militares, favorecendo assim o surgimento de novos grupos. Também foi possível identificar através da pesquisa de Rodrigues e Labate (2019) que a redução da competição externa, em um contexto no qual grupos criminosos colombianos tiveram sua capacidade influenciar em mercados ilícitos de drogas reduzida, contribuiu para a conversão do México em um espaço aberto de competição e conseqüentemente para o aumento da violência.

A combinação dessas transformações criou um cenário propício ao aumento da violência. A pesquisa conduzida por Sobrino (2020) contribuiu para evidenciar que

a presença de um grupo criminoso em determinada localidade no México não se traduziu automaticamente no aumento dos índices de violência, mas sim a competição de dois ou mais grupos pelo controle do mercado de opioides. Assim pode-se depreender que quando um único grupo controla determinados fluxos e rotas do mercado, a relação de convergência entre Estado e grupos criminosos torna-se mais factível. Por outro lado, um cenário de competição tende a aumentar a confrontação entre grupos rivais e trazem à tona a quebra de mecanismos de governança previamente estabelecidos, intensificando a pressão por uma resposta violenta do Estado e favorecendo um quadro de violência generalizada.

Quando defendemos a importância de uma abordagem multidisciplinar para entender de modo mais amplo as dimensões do mercado ilícito de opioides no México, tínhamos em vista lançar um olhar direcionado para alguma região do país que se destacasse nesse mercado, objetivando entender como as transformações analisadas ao longo do capítulo se materializam em determinada localidade e quais condições e fatores as viabilizavam. Apesar da atenção normalmente concedida às regiões de fronteira entre México e EUA, identificamos que um estado protagonista nessas dinâmicas estava distante da fronteira. Nas dinâmicas de cultivo de papoula e produção de ópio e heroína, o estado de Guerrero, localizado na região sudoeste do país, tornou-se um polo nacional dos opioides e suscitou questões ao longo da pesquisa que caminhavam no sentido de entender como um dos estados mais distantes da fronteira com os EUA e conseqüentemente do maior mercado consumidor de opioides produzidos em território mexicano conseguiu atingir esse nível de protagonismo.

Nesse sentido, pudemos observar a existência de uma relação diretamente proporcional entre vulnerabilidade social e econômica e a criação de um terreno fértil que consolidou o estado como um ator importante nas dinâmicas desse mercado. Foi possível identificar que essas vulnerabilidades são formadas fundamentalmente através duas dimensões que se conectam, sendo uma interna e outra externa e ambas responsáveis por trazer o estado de Guerrero e Acapulco, uma de suas principais cidades, para os rankings de regiões mais violentas do mundo. Na dimensão interna temos que o estado de Guerrero sofre historicamente com a ausência de políticas de desenvolvimento e de serviços estatais básicos como infraestrutura, educação e emprego. Mesmo nessas condições, alegar que o Estado não se faz presente não representaria a realidade observada. Pelo contrário, ao mesmo tempo em que

políticas de desenvolvimento social e econômico eram negligenciadas, os mecanismos de violência do Estado se fizeram constantemente presentes no âmbito da declarada “guerra ao narcotráfico” em uma região que teve dificuldades para se estabelecer como um “modelo” de concerto entre atores lícitos e ilícitos nas dinâmicas de cultivo da papoula e da produção do ópio e heroína.

Na dimensão externa identificamos outra forma de presença dos EUA que vai além da influência exercida na formação de uma ampla demanda por opioides, mas que ao mesmo tempo conecta-se com esse mercado. Essa presença se deu através do avanço de políticas neoliberais no âmbito do NAFTA que precarizou as condições de produção e a competitividade de produtores rurais nos mercados da agricultura tradicional, fazendo com que muitos destes encontrassem uma saída na economia ilícita do ópio.

A construção de um mercado altamente complexo e dinâmico que rastreamos ao longo de toda dissertação foi corroborada a partir de uma nova transformação no mercado ilícito de opioides mexicano, contextualizada no aumento da demanda por fentanil nos EUA a partir de 2013, um opioide sintético até então pouco conhecido e restrito ao uso médico. Ainda que a lente de análise da transnacionalidade que trabalhamos no primeiro capítulo tenha sido aplicada para compreender o mercado de heroína através de articulações entre atores lícitos e ilícitos em uma complexa cadeia relacional que envolveu o Estado, corporações farmacêuticas, grupos criminosos e outros atores, foi no terceiro capítulo que identificamos a transformação do mercado de opioides no país ainda mais estruturada em um forte componente transnacional.

A emergência e a posterior ampliação de rotas e fluxos transnacionais diversificados pensados para estruturar o tráfico de fentanil servem como um importante termômetro para compreender o protagonismo que a droga adquiriu em larga escala ao longo do século XXI. As evidências de interações entre o recém-formado mercado de fentanil ilícito no México e o já consolidado mercado de heroína são extensas e sólidas e indicam que a maior expressão de complexidade do atual mercado de opioides ilícitos mexicano está localizada justamente nessas transformações observadas a partir de 2013.

Tratando-se uma droga de origem sintética mais potente, de baixa complexidade de produção, já que independe do cultivo de papoula e altamente lucrativa mesmo em pequenas quantidades, é racional que haja um movimento de

redirecionamento estratégico por parte dos grupos criminosos no México que objetivavam aumentar a rentabilidade e diminuir os riscos de perda por erradicação de cultivos ou apreensões de grandes quantidades de heroína. Entretanto, a direção fundamental que norteou o capítulo foi localizada na dimensão transnacional desse redirecionamento estratégico por parte dos grupos mexicanos, tendo em vista que o protagonismo conferido ao fentanil em um curto espaço de tempo somente foi viabilizado através de uma complexa rede estruturada que conta com atores geograficamente dispersos transitando continuamente entre dinâmicas lícitas e ilícitas, com destaque para grupos criminosos e corporações químicas e farmacêuticas na China e em estágio inicial na Índia.

As dinâmicas encontradas nesse mercado contribuem para evidenciar que nunca houve uma integração tão profunda entre o cenário que se desenhou na expansão do uso de medicamentos opioides prescritos nos EUA e a estruturação de uma contraparte ilícita, dessa vez sob expressão do fentanil. Chama a atenção que, ao contrário do que foi observado no mercado de heroína, uma das formas mais convencionais de comercialização do fentanil se dá através da produção de comprimidos falsificados que simulam um comprimido de oxicodona. Isso revela que a adoção de um modelo de gestão empresarial, que tratamos ainda no âmbito dos grupos criminosos mexicanos que operavam essencialmente no mercado de heroína, se consolida ainda mais nas dinâmicas do fentanil. Assim como uma empresa que deseja expandir suas operações para outros mercados busca entender o perfil e a demanda de seus potenciais consumidores, esses grupos intencionaram não apenas a redução de riscos e custos operacionais da heroína, mas também o aumento da rentabilidade ao entregarem uma droga que capta a essência do consumo indiscriminado de medicamentos opioides lícitos nos EUA ao longo do século XXI.

Ainda nessa trilha e incorporando também a discussão conduzida no segundo capítulo que identificava um processo de descentralização das estruturas de grupos criminosos mexicanos, observa-se que a emergência do mercado de fentanil pode derivar de uma resposta de atores ilícitos que tem por objetivo cada vez menos depender de arranjos convergentes com o Estado. Nesse sentido, a descentralização não se refere somente à estrutura interna de grupos criminosos, mas também à diversificação de atribuições em cada uma das etapas de negociação de insumos, logística, produção e comercialização da droga.

Foi nesse momento que conseguimos conectar a noção de transnacionalidade,

destacada principalmente através dos trabalhos Aas (2012) e Pereira e Jordão (2020), em todos os fluxos, dinâmicas, estruturas e atores que foram rastreados ao longo da pesquisa materializados em uma nova expressão do mercado ilícito de opioides no México. Os EUA em uma flagrante situação contraditória, participando do processo de expansão da demanda e da tentativa de conter os fluxos externos de fentanil, ao mesmo tempo em que mantinham as prescrições em níveis elevados e tinham dificuldade para conter desvios internos de medicamentos, como do próprio fentanil. Os grupos criminosos mexicanos articulados com a indústria farmoquímica na China e na Índia para obtenção de insumos necessários para a produção de fentanil. Empresários, forças policiais e militares e agentes portuários por diversas vezes articulados de modo a operacionalizar este mercado. Todos formando uma complexa cadeia amplamente conectada e profissionalizada, evidenciando que a evolução do mercado de opioides mexicano não pode ser explicada unicamente através de dimensões locais e dentro de suas esferas consideradas ilícitas.

O desdobramento mais recente do mercado de fentanil ilícito surge para reforçar a noção de que as fronteiras socialmente e politicamente construídas como lícitas e ilícitas, quando analisadas isoladamente, omitem a complexidade de interações que ocorrem indistintamente nas duas esferas. O processo de aumento da demanda por fentanil vem acompanhado da redução da demanda e do preço do ópio e da heroína e traz à tona problemas de ordem socioeconômica em relação aos produtores rurais que já tinham no cultivo de papoula a sua única fonte de renda, fazendo com que o debate tenha se ampliado nos últimos anos na direção da possibilidade de regulação do ópio para fins medicinais. Ainda que a heroína não tenha sido substituída até o presente momento, sobretudo quando o consumo combinado de heroína e fentanil é ainda um padrão comumente observado neste mercado, não foram encontrados indícios que corroborem uma hipótese de arrefecimento do mercado de fentanil ilícito mexicano

Esse debate regulatório pouco avançou até o momento e coloca frente a frente atores, riscos e interesses distintos. Por um lado, temos os agricultores que desejam retomar sua capacidade produtiva e as corporações farmacêuticas que olham para esse debate como uma oportunidade de expansão de seus mercados. O México e outros países da América Latina, de modo geral, possuem historicamente baixos índices de consumo de medicamentos opioides e são usualmente apontados por sociedades médicas e pelas próprias corporações farmacêuticas como países

resistentes às prescrições em razão de uma alegada “opiofobia”. Ao mesmo tempo em que o subtratamento da dor é um tema que requer maior atenção por parte da comunidade médica e científica na América Latina, a experiência dos EUA demanda reflexões de modo a evitar que o mesmo cenário seja replicado através do uso indiscriminado desses medicamentos.

A revisão de literatura conduzida no primeiro capítulo norteou a forma pela qual investigamos o processo de evolução do mercado ilícito de opioides no México ao longo do século XXI e apontam caminhos para futuras investigações que tenham por objetivo aprofundar o conhecimento disponível tanto sobre o mercado de opioides mexicano quanto de outros mercados ilícitos que crescem globalmente. A bibliografia de Relações Internacionais avançou muito no sentido de oferecer novas lentes de análise e abordagens para lidar com temas relacionados aos mercados lícitos e ilícitos de drogas e criminalidade em perspectiva transnacional. Ainda que recorrer a uma abordagem multidisciplinar tenha representado ganhos analíticos decisivos ao longo desta dissertação, não podemos desconsiderar que a formação da área de Relações Internacionais é em sua essência multidisciplinar, sendo este um exercício necessário.

Especificamente no âmbito do mercado ilícito de opioides mexicano ressaltamos que o processo de transformação de um mercado antes centrado nos fluxos de heroína para um orientado às dinâmicas do fentanil ainda demanda acompanhamento e novas investigações, considerando que trata-se de uma transformação ainda muito recente e que carece tanto de dados quanto de uma literatura dedicada à sua compreensão. Os possíveis caminhos de pesquisa que resultam desta dissertação são diversos, dentre os quais alguns derivam justamente das limitações analíticas que foram apontadas ao longo da pesquisa. Aprofundar a compreensão das articulações entre grupos criminosos mexicanos e a indústria farmacêutica na China e na Índia no âmbito da fabricação de insumos para a produção de fentanil, os debates sobre regulação do ópio para fins medicinais no México e a influência de corporações farmacêuticas transnacionais, a formação do México como um importante mercado consumidor de opioides ilícitos, bem como as novas dinâmicas e estruturas de criminalidade do mercado ilícito de opioides mexicano que foram aqui analisadas, mas que ao mesmo tempo sinalizam um processo contínuo de evolução para os próximos anos, representam alguns dos principais caminhos analíticos possíveis.

REFERÊNCIAS

- ALBANESE, Jay. Transnational Organized Crime. *In*: ALBANESE, Jay. **Organized Crime: From the Mob to Transnational Organized Crime**. 7. ed. United States of America: Elsevier, 2015, p. 211-213.
- ALONSO, Olivia. Mundipharma vai focar no combate à dor na América Latina. **Valor Econômico**, São Paulo, 06 dez. 2013. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2013/12/06/mundipharma-vai-focar-no-combate-a-dor-na-america-latina.ghtml>. Acesso em: 03 maio 2021.
- ALTUNA, Larraitz. **Violencia Política Institucional en Guerrero (1989-1999)**. Orientador: Raquel Sosa Gabilondo. 2001. 211 f. Tesis de Maestría -Universidad Nacional Autónoma de México, p. 76, México, 2001. Disponível em: https://repositorio.unam.mx/contenidos/violencia-politica-institucional-en-guerrero-1989-1999-si-vis-pacem-para-bellum-333530?c=B7IZmA&d=true&q=*&i=1&v=1&t=search_0&as=0. Acesso em: 14 dez. 2020.
- ANDREAS, Peter. Illicit international political economy: The clandestine side of globalization. **Review of International Political Economy**, v. 11, n. 3, p. 643-644, 2004.
- ANDREAS, Peter. Smuggling Wars: Law Enforcement and Law Evasion in a Changing World. *In*: FARER, Tom. **Transnational Crime in the Americas: An Inter-American Dialogue Book**. New York & London: Routledge, 1999, p. 93.
- ANDREAS, Peter; NADELMANN, Ethan. International Crime Control after the Cold War. *In*: ANDREAS, Peter; NADELMANN, Ethan. **Policing the Globe: Criminalization and crime control in International Relations**. New York: Oxford University Press, 2006, p. 157-158.
- ASMANN, Parker, Mexico Marines to Regain Control of Country's Ports. **InSight Crime**, Mexico, 17 jun. 2017. Disponível em: <https://insightcrime.org/news/analysis/mexico-marines-regain-control-ports/>. Acesso em: 03 abr. 2021.
- BEITTEL, June. Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations. **Congressional Research Service**, p. 6-20, 2020. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>. Acesso em 16 set. 2020.
- BELL, Robert. Wausau doctor pleads guilty to diverting fentanyl. **Drug Enforcement Administration**, Chicago, 18 jul. 2019. Disponível em: <https://www.dea.gov/press-releases/2019/07/18/wausau-doctor-pleads-guilty-diverting-fentanyl>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey. Process Tracing: From philosophical roots to best practices. *In*: BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey. **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015, p. 5-7.

BERGE, Keith *et al.* Diversion of Drugs Within Health Care Facilities, a Multiple-Victim Crime: Patterns of Diversion, Scope, Consequences, Detection, and Prevention. **Mayo Clinic**, v. 87, n. 7, p. 681, jul. 2012. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3538481/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BOTELLO, Nelson. The Merida Initiative: Security-Surveillance Harmonization in Latin America. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, v. 87, p. 106-107, 2009. Disponível em: <https://www.erlacs.org/articles/abstract/10.18352/erlacs.9605/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BOYER, Jean. No México, o Estado recua diante dos cartéis. **Diplomatique**, 03 jul. 2012. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/no-mexico-o-estado-recua-diante-dos-carteis/>. Acesso em 02 out. 2020.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publisher, Inc, 1998.

CABALLERO, José. Guerrero, bajo en desempleo, pero con una tasa alta de informalidade. **El Economista**, 27 out. 2016. Disponível em: <https://www.economista.com.mx/estados/Guerrero-bajo-en-desempleo-pero-con-una-tasa-alta-de-informalidad-20161027-0168.html>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CALDERÓN, Laura *et al.* Organized Crime and Violence in Mexico. **Justice in Mexico**, p. 23. Disponível em: <https://justiceinmexico.org/justice-in-mexico-releases-2020-organized-crime-and-violence-in-mexico-report/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

CAMARENA, Salvador. Los Narcos dejan 35 cadáveres em una avenida de Veracruz. **El País**, México, 22 set. 2011, Disponível em: https://elpais.com/diario/2011/09/22/internacional/1316642408_850215.html. Acesso em: 02 set. 2020.

CAMPOS, Isaac. Degeneration and the Origins of Mexico's War on Drugs. **Mexican Studies**, v. 26, n. 2, p. 389, 2010. Disponível em: <https://online.ucpress.edu/msem/article-abstract/26/2/379/61479/Degeneration-and-the-Origins-of-Mexico-s-Waron?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 11 ago. 2020.

CARNEIRO, Henrique. O proibicionismo do ópio na China. *In*: CARNEIRO, Henrique. **Drogas: A História do Proibicionismo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 87-100.

CAUSA EM COMUM. **Registro de Policías Asesinados**, México, 2020. Disponível em: <http://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados-2020/>. Acesso em 20 set. 2020.

CDC. **Annual Surveillance Report of Drug-Related Risks and Outcomes**. United States of America, p. 17-19, 2019. Disponível em: <https://www.cdc.gov/drugoverdose/pdf/pubs/2019-cdc-drug-surveillance-report.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

CDC. **Commonly Used Terms**. United States of America, 2021d. Disponível em: <https://www.cdc.gov/opioids/basics/terms.html>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CDC. **Drug Overdose Deaths**. United States of America, 2021c. Disponível em: <https://www.cdc.gov/drugoverdose/deaths/index.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CDC. **Prescription Opioids**. United States of America, 2017. Disponível em: <https://www.cdc.gov/opioids/basics/prescribed.html>. Acesso em: 07 mar. 2021

CDC. **The Drug Overdose Epidemic: Behind the Numbers**. United States of America, 2021b. Disponível em: <https://www.cdc.gov/opioids/data/index.html>. Acesso em: 20 jul. 2021

CDC. **U.S Opioid Dispensing Rate Maps**. United States of America, 2020. Disponível em: <https://www.cdc.gov/drugoverdose/rxrate-maps/index.html>. Acesso em: 21 jul. 2021

CDC. **Understanding the Epidemic**. United States of America, 2021a. Disponível em: <https://www.cdc.gov/opioids/basics/epidemic.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime organizado, Estado e Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 375-386, 2011. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=558&sid=76>. Acesso em: 30 abr. 2021.

CERULLO, Megan. Insys first drugmaker to file for bankruptcy after opioid deal. **CBS News**, 10 jun. 2019. Disponível em: <https://www.cbsnews.com/news/insys-bankruptcy-opioid-maker-insys-first-to-file-for-bankruptcy-after-225-million-settlement/>. Acesso em: 14 set. 2020.

CHINA. Ministry of Public Security. National Health Commission. National Medical Products Administration. **China to include all fentanyl-related substances in control list starting May 1**, 01 abr. 2019. Disponível em: http://english.www.gov.cn/state_council/ministries/2019/04/01/content_281476589630548.htm. Acesso em: 12 maio 2021.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **Mexico: Evolution of the Merida Initiative, 2007-2020**, United States of America, 2021. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10578.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2021.

CRAIG, Richard. Operation Condor: Mexico's Antidrug Campaign Enters a New Era. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 22, n. 3, p. 359-360, 1980. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/165493>. Acesso em: 11 ago. 2020.

CRISIS GROUP. Mexico's Everyday War: Guerrero and the Trials of Peace. **Latin America Report**, n. 80, 2020. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/mexico/80-mexicos-everyday-war-guerrero-and-trials-peace>. Acesso em: 07 dez.2020.

CUNHA, Martins; ARAÚJO, Carmen. Sobre o método process tracing. *In*: CUNHA, Martins; ARAÚJO, Carmen. **Process Tracing nas Ciências Sociais**: fundamentos e

aplicabilidade. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2018, p. 37. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3328>. Acesso em: 05 maio 2021.

DEA. **National Drug Threat Assessment**, United States of America, p. 7-66, 2021. Disponível em: <https://www.dea.gov/documents/2021/03/02/2020-national-drug-threat-assessment>. Acesso em: 12 mar. 2021.

DEA. **National Drug Threat Assessment**, United States of America, p. 15-100, 2020. Disponível em: <https://www.dea.gov/documents/2020/2020-01/2020-01-30/2019-national-drug-threat-assessment>. Acesso em: 12 mar. 2021.

DEL VALLE, Lauren. Purdue Pharma pleads guilty to federal criminal charges related to nation's opioid crisis. **CNN**, 30 nov. 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/11/24/us/purdue-pharma-oxycotin-guilty-plea/index.html>. Acesso em: 11 dez. 2020.

DONOVAN, Raymond. Doctor who operated oxycodone and fentanyl diversion scheme sentenced to 5 years in prison. **Drug Enforcement Administration**, New York, 02 jul. 2019. Disponível em: <https://www.dea.gov/press-releases/2019/07/02/doctor-who-operated-oxycodone-and-fentanyl-diversion-scheme-sentenced-5>. Acesso em: 25 abr. 2021.

DUDLEY, Steven *et al.* Mexico's role in the deadly rise of fentanyl. **Insight Crime**, p. 3-25, 2019. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/publication/mexicos-role-the-deadly-rise-fentanyl>. Acesso em: 12 abr. 2021.

FARBER, David. The War on Drugs turns 50 today. It's time to make peace. **The Washington Post**. 17 jun. 2021. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/outlook/2021/06/17/war-drugs-turns-50-today-its-time-make-peace/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

FELBAB-BROWN, Vanda. Mexico's out-of-control criminal market. Estados Unidos da América: **Brookings**, p. 4-17, 2019. Disponível em: [brookings.edu/research/mexicos-out-of-control-criminal-market/](https://www.brookings.edu/research/mexicos-out-of-control-criminal-market/). Acesso em: 11 mar. 2021.

FELBAB-BROWN, Vanda. The pitfalls of poppy licensing in Mexico. **Brookings**, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/08/31/the-pitfalls-of-poppy-licensing-in-mexico/>. Acesso em: 02 jun. 2021.

FENTANIL. Citrato de Fentanila. Marcos R. Pereira. São Paulo: **Janssen-Cilag Farmacêutica Ltda**, Bula de Remédio, 2014. Disponível em: <https://cdn.remédiobarato.com/pdf/d3c38b63090729e2d77b885ea6254805.pdf>. Acesso em 11 nov. 2020.

FIORE, Maurício. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. **CEBRAP**, v. 92, p. 9, 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/nec/a/yQFZQG48VQvdYW8hQVMYbCd/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

FLEIZ, Clara *et al.* Fentanyl is used in Mexico's northern border: current challenges for drug health policies. **Addiction**, v. 115, n. 4, p. 779-780, abr. 2020. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31837278/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

FLORENCE, Curtis *et al.* The Economic Burden of Prescription Opioid Overdose, Abuse and Dependence in the United States: 2013. **Journal of the Medical Care**, v. 54, n. 10, p. 1, 2016. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27623005/>. Acesso em: 25 jul. 2021.

FORNÉ, Carlos; CORREA, Catalina; OJEDA, Andrés. México. *In*: CORREA, Catalina; FORNÉ, Carlos; CANO, Ignacio. **Monitor del uso de la fuerza letal em América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela**. Aguascalientes: Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 105-125, 2019. Disponível em: <http://www.monitorfuerzaletal.com/app/vVWScwZQSEq1SdVvDsEEXThKR96xKWrdFzVuDC61.pdf>. Acesso em 11 abr. 2020.

GALLEGOS, Zorayda. Las aduanas y puertos mexicanos: la vía libre del crimen organizado. **El País**, México, 10 ago. 2020. Disponível em: <https://elpais.com/mexico/2020-08-10/las-aduanas-y-puertos-mexicanos-la-via-libre-del-crimen-organizado.html>. Acesso em: 10 abr. 2021.

GARCÍA, Jacobo. El jefe del ejército mexicano cree que la legalización de la amapola ayudaría a poner fin a la violencia. **El País**, México, 06 out. 2018. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2018/10/06/mexico/1538788412_571766.html. Acesso em 12 mar. 2021.

GAUSSENS, Pierre. The other red mountain: opium poppy cultivation in Guerrero. **Textual**, v. 71, p. 34-66, 2018. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2395-91772018000100033. Acesso em: 12 nov. 2020.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. Process-Tracing and Historical Explanation. *In*: GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the Social Sciences**. United States of America: Belfer Center for Science and International Affairs, p. 152-169, 2005.

GOODMAN-MEZA, David *et al.* Where Is the Opioid Use Epidemic in Mexico? A Cautionary Tale for Policymakers South of the US–Mexico Border. **American Journal of Public Health**, v. 109, n. 1, p. 73-79, jan. 2019. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6301408/>. Acesso em: 02 maio 2021.

GRANDMAISON, Romain; MORRIS, Nathaniel; SMITH, Benjamin. The Last Harvest? From the US Fentanyl Boom to the Mexican Opium Crisis. **Journal of Illicit Economies and Development**, v. 1, n. 3, 2019, p. 313-326, 2019. Disponível em: <https://jied.lse.ac.uk/articles/10.31389/jied.45/>. Acesso em: 12 jun. 2021.

HAMILTON, Keegan. How the Sinaloa cartel is using Chinese chemicals to fuel America's opioid crisis, **Vice News**, 08 jan. 2019. Disponível em: <https://www.vice.com/en/article/pa5nbk/how-the-sinaloa-cartel-is-using-chinese-chemicals-to-fuel-americas-opioid-crisis>. Acesso em: 11 ago. 2021.

HANDEL, Michelle *et al.* County-level Vulnerability Assessment for Rapid Dissemination of HIV or HCV Infections among Persons who Inject Drugs. **Journal of Acquired Immune Deficiency Syndromes**, v. 73, n. 3, p. 7, 2016. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27763996/>. Acesso em: 20 maio 2021.

HERRERA, Luis. El Cártel de los océanos. **Reporte Indigo**, 20 jul. 2018. Disponível em: <https://www.reporteindigo.com/reportes/cartel-los-océanos-control-cjng-puertos-mexico-trafico-drogas/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 46, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/Bb8RBvXjMrjz3S3ZbPC43Kt/abstract/?lang=pt>. Acesso em 11 maio 2021.

HILL, Jeremy; MCNEELY, Allison. Purdue Pharma Narrows Protection for Sacklers During Trial, **Bloomberg**, 23 ago. 2021. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-23/purdue-pharma-narrows-protections-for-sacklers-on-judge-concern>. Acesso em 23 ago. 2021.

HODDER, Sally. The opioid crisis and HIV in the USA: deadly synergies. **The Lancet**, v. 397, n. 10279, p. 1141-1142, 2021. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)00391-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)00391-3/fulltext). Acesso em: 20 maio 2021.

HRW. **Care when there is no cure: Ensuring the Right to Palliative Care in Mexico**, p. 30-31, 28 out. 2014. Disponível em: http://features.hrw.org/features/HRW_2014_report/Mexico_Care_When_There_Is_No_Cure/index.html. Acesso em: 26 maio 2021.

INCIARDI, James *et al.* The Diversion of Prescription Opioid Analgesics. **Law enforcement executive forum**, v. 7, n. 7, p. 1-6, nov. 2007. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4176900/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

INEGI. **Censo de Población y Vivienda 2020**, México, 2020. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html>. Acesso em: 02 maio 2021.

INEGI. **Mortalidad: Defunciones por homicídio**: base de dados, México, [2020]. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>. Acesso em 12 set. 2020.

JIMÉNEZ, Néstor; URRUTIA, Alonso. Aumentó 486% el descomiso de fentanilo em 2020: Sedena. **La Jornada**, 31 dez. 2020. Política. Disponível em: <https://www.jornada.com.mx/notas/2020/12/31/politica/aumento-486-el-decomiso-de>

fentanilo-en-2020-sedena/. Acesso em: 12 mar. 2021.

JONES, Nathan. The Strategic Implications of the *Cártel de Jalisco Nueva Generación*. **Journal of Strategic Security**, v. 11, n. 1, p. 20-33, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/324579843_The_Strategic_Implications_of_the_Cartel_de_Jalisco_Nueva_Generacion. Acesso em 10 set. 2020.

KUCHLER, Hannah. Sackler family members offer to pay \$4.3 bn in bankruptcy settlement. **Financial Times**, New York, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.ft.com/content/341d39aa-7eb7-4f5c-8f38-dd48471093fc>. Acesso em: 16 maio 2021.

KYLE, Chris. Violence and Insecurity in Guerrero: “Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence” Briefing Paper Series. California: **Mexico Institute**, p. 8-50, 2015. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/publication/violence-and-insecurity-guerrero>. Acesso em 29 mar. 2020.

LABASTIDA, Mariana. Tiene Guerrero la mayor tasa nacional de informalidad laboral; es del 78.5%: Inegi. **El Sur**, 18 nov. 2020. Disponível em: <https://suracapulco.mx/tiene-guerrero-la-mayor-tasa-nacional-de-informalidad-laboral-es-del-78-5-inegi/>. Acesso em 12 dez. 2020.

LAKE, David. Why “isms” Are Evil: Theory, Epistemology, and Academic Sects as Impediments to Understanding and Progress. **International Studies Quarterly**, v. 55, n. 2, p. 468-473, 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23019696>. Acesso em: 25 jan. 2021.

LAMPE, Klaus von. **Organized crime**: Analyzing ilegal activities, criminal structures, and extra-legal governance. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2016.

LEE, Micah. Hack of 251 law enforcement websites exposes personal data of 700,000 cops. **The Intercept**, 15 jul. 2020. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/07/15/blueleaks-anonymous-ddos-law-enforcement-hack/>. Acesso em: 07 jun. 2021.

LINTHICUM, Kate. Did jailing ‘El Chapo’ matter? In seizing a city, the Sinaloa cartel shows it’s still Strong. **Los Angeles Times**, Mexico City, 19 out. 2019. Disponível em: <https://www.latimes.com/world-nation/story/2019-10-19/el-chapo-sinaloa-cartel-culiacan>. Acesso em 14 jul. 2020.

LOHMULLER, Michael; COOK, Nicole; PAULEY, Logan. Lethal exchange: synthetic drug networks in the digital era. **C4ADS**, p. 14-17, 2020. Disponível em: <https://www.c4reports.org/lethal-exchange>. Acesso em: 15 maio 2021.

LUZ, Camila. Como funciona o sistema de saúde dos Estados Unidos?. **Politize**, 14 mar. 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/sistema-de-saude-dos-estados-unidos/>. Acesso em 08 set. 2019.

MACIAS, Amanda. Mexican marines rained bullets on villages during the failed operation to capture drug kingpin 'El Chapo' Guzmán, **Business Insider**, 19 out. 2015. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/afp-el-chapo-manhunt-leaves-bullet-riddled-homes-cars-2015-10>. Acesso em: 11 dez. 2021

MADSEN, Frank. Taxonomy. *In*: MADSEN, Frank. **Transnational Organized Crime**. London and New York: Routledge, 2009, p. 9.

MARTÍNEZ, Marcos. Cuántos periodistas han muerto en México desde que asumió la presidencia López Obrador. **BBC News**, Miami, 28 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47402149>. Acesso em: 14 dez. 2020.

MCALLISTER, William. **Drug Diplomacy in the Twentieth Century**. London and New York: Routledge, 2000.

MCCARTHY, Niall. The Top-10 Most Violent Cities Worldwide. **Statista**, 31 ago. 2016. Disponível em: <https://www.statista.com/chart/5656/the-top-10-most-violent-cities-worldwide/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

MCLAUGHLIN, Tim. Insys founder Kapoor sentenced to 66 months in prison for opioid scheme. **Reuters**, 23 jan. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-insys-opioids-idUSKBN1ZM1QB>. Acesso em 11 dez. 2020.

MEDEL, Monica; THOUMI, Francisco. Mexican Drug “Cartels”. *In*: PAOLI, Letizia. **The Oxford Handbook of Organized Crime**. United States of America: Oxford University Press, 2014, p. 197-211.

MEDELLIN, Jorge. Murieron 337 militares mexicanos en combate al narco durante el gobierno de Peña Nieto. **Defensa**, 04 dez. 2018. Disponível em: <https://www.defensa.com/mexico/murieron-337-militares-mexicanos-combate-narco-durante-gobierno>. Acesso em: 06 dez. 2021.

MEIER, Barry. In Guilty Plea, OxyContin Maker to Pay \$600 Million. **The New York Times**, 10 maio 2007. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2007/05/10/business/11drug-web.html>. Acesso em 06 set. 2020

MELDRUM, Marcia. The Ongoing Opioid Prescription Epidemic: Historical Context. **American Journal of Public Health**, v. 106, n. 8, 2016. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4940677/>. Acesso em: 15 maio 2021.

MENÉNDEZ, Carmen. Matanza em México y riesgo de implosión del cartel de Sinaloa. **Euronews**, México, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://es.euronews.com/2020/06/26/matanza-en-mexico-y-riesgo-de-implosion-del-cartel-de-sinaloa>. Acesso em 16 jul. 2020.

MEXICAN president says poppy growing being studied. **Associated Press**, Mexican City, 08 mar. 2021. Disponível em: <https://apnews.com/article/caribbean-mexico->

marijuana-opioids-synthetic-opioids-63979d0b3ef5e65832a9524aa7f9d496. Acesso em: 02 jun. 2021.

MÉXICO. **Iniciativa que reforma los artículos 194 y 198 de la Ley General de Salud y 198 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Manuel Huerta Martínez, del grupo parlamentario de MORENA**, 2018. Disponível em: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/02/asun_3809312_20190207_1543326147.pdf. Acesso em 20 mar.2021.

MÉXICO. **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Escenarios, Programas e Indicadores**, México, p. 70, 2007. Disponível em: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>. Acesso em 06 set. 2020.

MÉXICO. **Plan Nacional de Desarrollo: 2013-2018**, p. 32, 2013. Disponível em: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/MexicoPlanNacionaldeDesarrollo20132018.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2021.

MÉXICO. **Presidente López Obrador anuncia plan de desarrollo integral para el puerto de Manzanillo**, Manzanillo, CO, 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-anuncia-plan-de-desarrollo-integral-para-el-puerto-de-manzanillo?idiom=en>. Acesso em: 27 mar. 2021.

MOLOEZNIK, Marcos. as fuerzas armadas de México bajo la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018): ¿cambio o continuidad?, **Revista del CESLA**, n. 20, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/2433/243354741022/html/index.html>. Acesso em: 13 abr. 2021.

MORALES, Alberto; VILLA Y CAÑA, Pedro. Em México no se produce fentanil, pero un kilo llega a costar hasta 400 mil dólares. **El Universal**, 18 set. 2020. Nación. Disponível em: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sedena-en-mexico-no-se-produce-fentanilo-pero-un-kilo-llega-costar-hasta-400-mil-dolares>. Acesso em: 12 mar. 2021.

MORIS, Stephen. Drug Trafficking, and Violence in Mexico. **The Brown Journal of World Affairs**, v. 18, n. 2, p. 31, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/257771175_Drug_trafficking_corruption_and_violence_in_Mexico_Mapping_the_linkages. Acesso em 10 set. 2020.

MUEDANO, Marcos. Crimen mató a mil 200 federales; periodo 2006-2016. **Excelsior**, Ciudad de México, 10 dez. 2016. Disponível em: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/12/10/1133389>. Acesso em 12 set. 2020.

MUHURI, Pradip; GFROERER, Joseph; DAVIES, Chrstine. Associations of Nonmedical Pain Reliever Use and Initiation of Heroin Use in the United States. **Center for Behavioral Health Statistics and Quality Data Review**. United States of America. 2013. Disponível em:

<https://www.samhsa.gov/data/sites/default/files/DR006/DR006/nonmedical-pain-reliever-use-2013.htm>. Acesso em 11 jun. 2020.

MYERS, Steven; GOODNOUGH, Abby. China Bans All Types of Fentanyl, Cutting Supply of Deadly Drug to U.S. and Fulfilling Pledge to Trump. **The New York Times**, 01 abr. 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/04/01/world/asia/china-bans-fentanyl-trump.html>. Acesso em: 19 abr. 2021.

NÁJAR, Alberto. “Ya no hay guerra” contra el narco: la declaración de AMLO que desata polémica em México. **BBC News**, México, 01 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47082267>. Acesso em 15 ago.2020.

NAVARRO, Carlos. Guerrero Governor Proposes Legal Production of Opium Poppy for Medical Purposes. **University of New Mexico**, p. 1-3, 2016. Disponível em: <https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7240&context=sourceme>. Acesso em 14 jun. 2021.

NCHS. **Drug Overdose Deaths in the United States: 1999-2018, 2020**. Disponível em: <https://www.cdc.gov/nchs/products/databriefs/db356.htm#References>. Acesso em: 14 fev. 2021.

NESTARES, Carlos. **El mapa del cultivo de drogas em México**, p. 6, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320781312_El_mapa_del_cultivo_de_drogas_en_Mexico. Acesso em: 25 nov. 2020.

NIDA. **Overdose Death Rates**, 2021. Disponível em: <https://www.drugabuse.gov/drug-topics/trends-statistics/overdose-death-rates>. Acesso em: 14 fev. 2021.

OFFERMANN, Stefan; ROSENTHAL, Walter. Opioid Systems. *In*: OFFERMANN, Stefan; ROSENTHAL, Walter. **Encyclopedia of Molecular Pharmacology**. 2. Ed. Berlin, Heidelberg, New York: 2008, p. 903.

OMS. Palliative Care, 2020. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/palliative-care>. Acesso em: 25 jul. 2021.

ONU. **Single Convention on Narcotic Drugs**. New York, 1961. Disponível em: https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf. Acesso em: 18 abr. 2021.

ONU. **United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances**. Vienna, 1988. Disponível em: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf. Acesso em: 18 abr. 2021.

ONU. **United Nations Opium Conference Protocol**. New York, 1953. Disponível em: https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1953-01-01_3_page015.html. Acesso em: 18 abr. 2021.

PEREIRA, Paulo. A ONU e o Sistema Internacional de Proibição das Drogas. *In*: FIGUEIREDO, Regina; FEFFERMAN, Marisa; ADORNO, Rubens. **Drogas & Sociedade Contemporânea**: perspectivas para além do proibicionismo. São Paulo: Instituto de Saúde, 2017, p. 86-93.

PEREIRA, Paulo. Drugs, Violence, and Capitalism: The Expansion of Opioid Use in the Americas. **Latin American Perspectives**, v. 48, n. 1, p. 187-197, 2021. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0094582X20975007>. Acesso em: 13 mar. 2021.

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. 84-88, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/fRv55V9gS3GV43nFMNsYFGD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 fev. 2021.

PEREIRA, Paulo; JORDÃO, Leonardo. O crime sob uma lente transnacional: o caso “helicoca”. **Monções**, v. 9, n. 17, p. 78-88, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/12853/6248>. Acesso em 21 jul. 2021.

PETERS, Philip *et al.* HIV Infection Linked to Injection Use of Oxymorphone in Indiana: 2014–2015. **The New England Journal of Medicine**, v. 375, n. 3, p.229, 2016. Disponível em: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/nejmoa1515195>. Acesso em: 20 maio 2021.

PILLER, Charles. FDA’s revolving door: Companies often hire agency staffers who managed their successful drug reviews. **Science Magazine**, 05 jul. 2018. Disponível em: <https://www.sciencemag.org/news/2018/07/fda-s-revolving-door-companies-often-hire-agency-staffers-who-managed-their-successful>. Acesso em: 14 fev. 2021.

PILLER, Charles; YOU, Jia. Hidden conflicts? Pharma payments to FDA advisers after drug approvals spark ethical concerns. **Science Magazine**, 05 jul. 2018. Disponível em: <https://www.sciencemag.org/news/2018/07/hidden-conflicts-pharma-payments-fda-advisers-after-drug-approvals-spark-ethical>. Acesso em: 14 fev. 2021.

PNUD. **Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015**: Avance continuo, diferencias persistentes, p. 6, 2015. Disponível em: <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indice-de-desarrollo-humano-para-las-entidades-federativas--mexi.html>. Acesso em: 22 abr. 2021.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 1, p. 99, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473291997000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 10 mar. 2021.

REISS, Suzanna. “The Drug Arsenal of the Civilized World”: WWII and the origins of US-Led International Drug Control. *In*: **We Sell Drugs**: The Alchemy of US Empire.

Oakland: University of California Press, 2014, p. 15-51.

REUTER, Peter; RONFELDT, David. Drug Production in Mexico: History and Scale. *In*: REUTER, Peter; RONFELDT, David. **Quest for Integrity: The Mexican-U.S. Drug Issue in the 1980s**. California: **Rand**, 1992, p. 4. Disponível em: <https://www.rand.org/pubs/notes/N3266.html>. Acesso em: 16 abr. 2021.

RODRIGUES, Thiago, *et al.* War Zone Acapulco: Urban Drug Trafficking in the Americas. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 3, p.609-626, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292017000300609&script=sci_arttext#t01. Acesso em: 06 mar. 2021.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: Vício de Guerra. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 16-17, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/rwTYjJdcGrnzGjx6r3n46ww/abstract/?lang=pt>. Acesso em 13 mar. 2021.

RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico: uma guerra na guerra**. 2. ed. São Paulo: Desatino, 2014.

RODRIGUES, Thiago; LABATE, Beatriz. México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto. **Colombia Internacional**, v.100, p. 39-60, 2019. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-56122019000400039&lng=en&nrm=iso&tlng=es. Acesso em: 20 abr. 2021.

ROTHBERG, Rachel; Stith, Kate. Fentanyl: A Whole New World. **The Journal of Law, Medicine & Ethics**, v. 46, n. 2, p. 314, jun.2018. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30147007/>. Acesso em: 28 abr. 2021.

RSF. **Barómetro de las violaciones de la libertad de prensa**, [2020]. Disponível em: <https://rsf.org/es/barometro?year=2019>. Acesso em: 05 nov. 2020.

SMITH, Benjamin. Public Drug Policy and Grey Zone Pacts in Mexico: 1920-1980. *In*: LABATE, Beatriz; CAVNAR, Clancy; RODRIGUES, Thiago. **Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas**. Switzerland: Springer International Publishing, 2016, p. 33-36.

SOBRINO, Fernanda. Mexican Cartel Wars: Fighting for the U.S Opioid Market. **Princeton University**, p. 1-5, 2020. Disponível em: <https://www.fersobrinno.com/files/DraftPaper.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O ESTUDO DA DOR. **Posição da SBED sobre o Cenário Brasileiro De Consumo De Opioides**: Caso do Cantor Prince, São Paulo, 06 jun. 2016. Disponível em: <http://sites.ufca.edu.br/liasecariri/wp-content/uploads/sites/9/2015/05/Posi%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-Brasileira-para-Estudos-da-Dor-sobre-o-Cen%C3%A1rio-Brasileiro-De-Consumo-De-Opioides.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2021.

SOLÍS GONZÁLES, José. Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del *Estado narco*, **Frontera Norte**, v. 25, n. 50, p. 11-19, 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-73722013000200002&script=sci_arttext. Acesso em 13 maio 2021.

SPECK, Mary. Great Expectations and Grim Realities in AMLO's Mexico. **Center for Strategic & International Studies**, 09 maio 2019. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/great-expectations-and-grim-realities-amlos-mexico>. Acesso em: 16 fev. 2021.

STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE. **SCIO briefing on fentanyl-related substances control**, China, 01 abr. 2019. Disponível em: http://www.china.org.cn/china/2019-04/02/content_74637197_3.htm. Acesso em: 12 maio 2021.

STATISTA. **Ranking of the most dangerous cities in the world in 2020, by murder rate per 100,000 inhabitants**, 2020. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/243797/ranking-of-the-most-dangerous-cities-in-the-world-by-murder-rate-per-capita/>. Acesso em 12 fev. 2021

STEFANONI, Jose. **La prohibición de la marihuana en México: 1920-1940**. Orientador: Maria Teresa Bordons Gangas. 2012. 234 f. Tesis de Maestría – Facultad de Filosofía, Universidad Autónoma de Querétaro, p. 27-28, México, 2012. Disponível em: <http://ri-ng.uaq.mx/handle/123456789/289>. Acesso em: 21 fev. 2021.

STEVENSON, Mark. Mexico puts military in charge of custom operations. **The Washington Post**, 17 jul. 2020. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/mexico-puts-military-in-charge-of-customs-operations/2020/07/17/96c893e4-c841-11ea-a825-8722004e4150_story.html. Acesso em: 11 abr. 2021.

THOMAS, Katie. Insys, the Opioid Drug Maker, to Pay \$225 Million to Settle Fraud Charges. **The New York Times**, 05 jun. 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/06/05/health/insys-opioid-fentanyl-settlement.html>. Acesso em: 27 mar. 2021.

TRANSFORM. **Legal opium production for medical use in Mexico**: options, practicalities and challenges, p. 2-5, 01 nov. 2019. Disponível em: <https://transformdrugs.org/publications/legal-opium-production-for-medial-use-in-mexico-options-practicalities-and-challenges>. Acesso em: 23 maio 2021.

TRAVÈRE, Audrey. Mexican Cartels: “The Asian Connection”. **Forbidden Stories**, 2020. Disponível em: <https://forbiddenstories.org/mexican-cartels-the-asian-connection/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

TRAVÈRE, Audrey; GIRAUDAT, Jules. Revealed: how Mexico's Sinaloa cartel has created a global network to rule the fentanyl trade. **The Guardian**, Culiacán, 08 dez. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/dec/08/mexico-cartel-project-synthetic-opioid-fentanyl-drugs>. Acesso em: 14 abr. 2021.

TZUE, Efraín; TURATI, Marcela. Um país rebasado por sus muertos. **Quinto Elemento Lab**, 22 set. 2020. Disponível em: <https://quintoelab.org/crisisforense/un-pais-rebasado-por-sus-muertos/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

U.S DEPARTMENT OF STATE. **International Narcotics Control Strategy Report: Drug and Chemical Control**, 2018. Disponível em: <https://www.state.gov/2018-incsr-volume-i-drug-and-chemical-control-as-submitted-to-congress/>. Acesso em: 23 abr. 2021.

UNESCO. **Observatory of killed journalists: Mexico**, 2019. Disponível em: <https://en.unesco.org/themes/safety-journalists/observatory/country/223773>. Acesso em 05 nov.2020.

UNODC. An expanding synthetic drugs market: Implications for precursor control. **Global Smart Update**, p. 4-7, 2020e. Disponível em: <https://www.unodc.org/LSS/Announcement/Details/1f7efd26-43e2-4d54-96e5-1b2190811c3a>. Acesso em: 11 jun. 2021.

UNODC. Cross-cutting issues: evolving trends and new challenges. **World Drug Report**, p. 22-29, 2020d. Disponível em: <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/cross-cutting.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

UNODC. Drug Supply. **World Drug Report**, p. 9-12, 2020b. Disponível em: <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/drug-supply.html>. Acesso em: 15 mar.2021.

UNODC. Drug Use and Health Consequences. **World Drug Report**, p. 15, 2020a. Disponível em: <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/drug-use-health.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

UNODC. Impact of COVID-19: Policy Implications. **World Drug Report**, p. 40, 2020c. Disponível em: <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/exsum.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

UNODC. **United Nations Convention against Transnational Organized Crime**. Palermo, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>. Acesso em: 19 abr. 2021.

UNODC; MÉXICO. **Monitoreo de Cultivos de Amapola 2017-2018**. México, p. III, 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Mexico/Mexico-Monitoreo-Cultivos-Amapola-2017-2018-Alta.pdf>. Acesso em 08 jul. 2020.

URRUTIA, Alonso; MUÑOZ, Alma. De 2006 a la fecha, registro histórico de 77 mil desaparecidos: Encinas. **La Jornada**, 07 out. 2020. Disponível em: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/10/07/de-2006-a-la-fecha-cifra-historica-de-77-mil-desaparecidos-encinas-4317.html>. Acesso em: 12 nov. 2020.

VELASCO, Rocío; ESPINO, Gloria; GONZÁLEZ, Roberta. La debacle del campo guerrerense. *In*: REZA, Rosalío *et al.* **Dimensiones Sociales y Ambientales del**

Desarrollo Regional. México: Amecider, 2005, p. 380. Disponível em: <https://www.amecider.org/libro-2005-ii>. Acesso em 11 dez.2020.

VENNESSON, Pascal. Case studies and process tracing: theories and practices. *In*: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective**. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 232-235.

VILLA, Rafael; RODRIGUES, Thiago; BASTOS, Fabrício. South America in the post-cold war era: war on drugs and the reshaping of the us security agenda. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 21, n. 1, p. 38, 2015. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/176/138>. Acesso em: 18 fev. 2021.

VITELLI, Marina; MATHIAS, Suzeley; CASTRO, Helena. Crimen organizado: Confrontando la perspectiva securitizadora con los aportes sobre state-crime collusion: implicaciones disciplinares. **Monções**, v. 9, n. 17, p. 108-131, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/10866>. Acesso em: 03 jun. 2021.

WALDNER, David. What makes process tracing good? Causal mechanisms, causal inference, and the completeness standard in comparative politics. *In*: BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey. **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015, p. 150.

WERNER, Michael. Drug Trade, *In*: WERNER, Michael. **Concise Encyclopedia of Mexico**. New York: Routledge, 2001, p. 173.

WILDE, Maurice *et al.* Metabolic Pathways and Potencies of New Fentanyl Analogs. **Front Pharmacol**, v. 10, n. 238, abr. 2019. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6461066/>. Acesso em: 28 abr. 2021.

WILLIAMS, Benjamin. China Bans All Forms of Fentanyl, Ends Export to America. **The Recovery Village**, United States of America, 28 fev. 2021. Disponível em: <https://www.therecoveryvillage.com/drug-addiction/news/china-bans-fentanyl/>. Disponível em: <https://www.therecoveryvillage.com/drug-addiction/news/china-bans-fentanyl/>. Acesso em: 19 abr. 2021.

WOODY, Christopher. These were the 50 most violent cities in the world in 2018. **Business Insider**, 12 mar. 2019. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/most-violent-cities-in-the-world-in-2018-2019-3>. Acesso em: 12 fev. 2021.

WOULTERS, Olivier. Lobbying Expenditures and Campaign Contributions by the Pharmaceutical and Health Product Industry in the United States: 1999-2018. **JAMA Internal Medicine**, v. 180, n. 5, p.3, 2020. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32125357/>. Acesso em: 22 maio 2021.

YAGOUB, Mimi. Why a 600% spike in Murders in West Mexico State? **InSight Crime**, 25 maio 2016. Disponível em: <https://insightcrime.org/news/brief/what-is->

behind-900-spike-in-murders-in-west-mexico-state/. Acesso em: 08 mar. 2021.

ZEE, Art Van. The Promotion and Marketing of OxyContin: Commercial Triumph, Public Health Tragedy. **American Journal of Public Health**, v. 99, n. 2, 2009. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2622774/>. Acesso em: 15 maio 2021.

ZEPEDA GIL, Raúl. Violencia em Tierra Caliente: desigualdad, desarrollo y escolaridade em la guerra contra el narcotráfico. **Estudios Sociológicos**, México, v. 36, n. 106, 2018. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-64422018000100125. Acesso em: 07 dez. 2020.