

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS — UNESP, UNICAMP E PUC-SP

PRISCILA VILLELA

**A “guerra às drogas” e a transnacionalização do policiamento estadunidense no Brasil:
as relações entre a Polícia Federal e a DEA entre os anos 1990 e 2000**

São Paulo

2020

PRISCILA VILLELA

**A “guerra às drogas” e a transnacionalização do policiamento estadunidense no Brasil:
as relações entre a Polícia Federal e a DEA nos anos 1990 e 2000**

Tese 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 para obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Conflitos Internacionais e Violência nas Sociedades Contemporâneas”.

Orientador: Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira

São Paulo

2020

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

Villela, Priscila.

V735 A “guerra às drogas” e a transnacionalização do policiamento
estadunidense no Brasil : as relações entre Polícia Federal e DEA
entre os anos 1990 e 2000 / Priscila Villela. – São Paulo, 2020.
197 f. : 30 cm.

Orientador: Paulo José dos Reis Pereira.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2020.

1. Tráfico de drogas – Cooperação internacional. 2. Narcóticos –
Controle – Brasil. 3. Narcóticos – Controle – Estados Unidos. 4.
Segurança internacional. 5. Polícia – Brasil. 6. Polícia – Estados
Unidos. I. Título.

CDD 363.450981

PRISCILA VILLELA

**A “guerra às drogas” e a transnacionalização do policiamento estadunidense no Brasil:
as relações entre a Polícia Federal e a DEA nos anos 1990 e 2000**

Tese 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 para obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Conflitos Internacionais e Violência nas Sociedades Contemporâneas”.

Orientador: Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Manuela Trindade Viana (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

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

São Paulo, 04 de março de 2020

Dedico esse trabalho a meus pais, Luiz e Iris.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — Brasil (CAPES) — Código de Financiamento 001.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Pereira, agradeço imensamente pela confiança que sempre guiou nossa relação. Foi um processo longo e muito rico que incluiu monitoria, trabalho de conclusão de curso, mestrado e, finalmente, doutorado. Com muito orgulho, hoje tenho o privilégio de ser sua colega de trabalho e amiga. Seus ensinamentos e dedicação foram e sempre serão minhas fontes de inspiração.

Ao Prof. Dr. Reginaldo Nasser, agradeço pela confiança e apoio ao longo de toda minha carreira acadêmica. Seus ensinamentos, questionamentos e inquietações sempre guiarão meu olhar de pesquisadora.

Aos professores que compõem a banca — Profa. Dra. Manuela Trindade, Prof. Dr. Marco Cepik, Prof. Dr. Reginaldo Nasser e Prof. Dr. Tomaz Paoliello — agradeço pelas oportunidades de conversas e leituras atentas que permitiram o amadurecimento desta pesquisa.

Aos professores e funcionários do PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), agradeço pelo apoio ao longo desses últimos quatro anos. Um agradecimento especial à Graziela, Isabela e Giovana.

Gostaria de destacar que é um enorme privilégio poder trabalhar em uma instituição que acredita no valor da pesquisa. Por isso, agradeço à PUC-SP pelo auxílio – capacitação que me viabilizou a dedicação necessária para a conclusão desta tese.

Aos professores de Relações Internacionais da PUC-SP, agradeço pela confiança, apoio e convívio diários. Devo um agradecimento especial à Prof^a Dra. Terra Budini que, como coordenadora do curso, me ofereceu especial suporte para a etapa final de produção da tese.

Aos membros do Grupo de Estudos sobre Conflitos Internacionais (GECI) e do recém-criado Núcleo de Estudos Transnacionais sobre Segurança (NETS), minha enorme gratidão. Vocês são parte significativa deste produto final que hoje apresento. Dedico um agradecimento especial ao Reginaldo, Paulo, Tomaz, Rodrigo, Bruno e Helena pelas leituras cuidadosas e atentas das várias etapas do meu trabalho.

Às pessoas queridas, que me deram todo tipo de acolhimento, força e apoio afetivo durante esse árduo processo, meu agradecimento infinito. Por sorte da vida, essa lista seria imensa, mas dedico um destaque especial à Camilla Villela, Arthur Murta, Laís Azeredo, Rodrigo Amaral, Laura Donadelli, Mari Bernussi, Victoria Perino, Elze Rodrigues, Maria Fernanda, Anna Gontijo e Lucas Amaral. Vocês foram/são incríveis. Um beijo enorme e um abraço quentinho a todos vocês.

E, claro, um agradecimento mais que especial a meus pais, Luiz e Iris, a quem dedico este trabalho. De vocês nunca me faltou amor, segurança, acolhimento e apoio incondicional. Graças a vocês, pude avançar em cada passinho que me trouxe até esta importante conquista. Amo vocês!

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – código de financiamento 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

RESUMO

A chamada “guerra às drogas” vem desde a década de 1990 impulsionando a transnacionalização de agências de policiamento estadunidenses, como a Drug Enforcement Administration (DEA). Interpretou-se que as lacunas entre as diferentes jurisdições nacionais representavam uma oportunidade à criminalidade transnacional e, ao mesmo tempo, uma barreira à ação policial. Em razão disso, as dinâmicas do policiamento, cuja jurisdição costumou restringir-se às delimitações territoriais nacionais, ganharam alcance transnacional. O Brasil, reconhecido enquanto uma das mais importantes rotas do tráfico internacional de drogas da América Latina, tornou-se importante espaço de atuação da DEA. Entre as décadas de 1990 e 2000, a DEA e a Polícia Federal brasileira estreitaram suas relações visando o combate ao tráfico de drogas. Ao promover programas de assistência, treinamento, financiamento de políticas públicas e operações conjuntas, a DEA logrou influenciar as condutas, diretrizes, objetivos e estratégias da Polícia Federal. Por meio de uma pesquisa documental e de entrevistas, este trabalho buscou descrever as diferentes formas pelas quais a DEA e a Polícia Federal se articularam nesse dado período, destacando a assimetria de poder que marcou essa relação.

Palavras-chave: Policiamento Transnacional; Guerra às Drogas; DEA; Polícia Federal.

ABSTRACT

The so-called “war on drugs” has, since the 1990s, driving the transnationalization of US policing agencies, such as the Drug Enforcement Administration (DEA). It was interpreted that the gaps between the different national jurisdictions represented an opportunity for transnational crime and, at the same time, a barrier to police action. As a result, the dynamics of policing, whose jurisdiction used to be restricted to national territorial boundaries, have gained transnational reach. Brazil, recognized as one of the most important routes for international drug trafficking in Latin America, has become an important area of policing for the DEA. Between the 1990s and 2000s, the DEA and the Brazilian Federal Police strengthened their relations aiming the drug trafficking control. By promoting assistance programs, training, financing of public policies and joint operations, the DEA managed to influence the Federal Police’s conduct, guidelines, objectives and strategies. Through documentary research and interviews, this work sought to describe the different ways in which the DEA and the Federal Police articulated themselves in this given period, highlighting the asymmetry of power that marked this relationship.

Keywords: Transnational Policing; War on Drugs; DEA; Brazilian Federal Police

RESUMEN

La llamada “guerra contra las drogas” ha impulsando, desde la década de 1990, la transnacionalización de las agencias policiales estadounidenses, como la Drug Enforcement Administration (DEA). Se interpretó que las brechas entre las diferentes jurisdicciones nacionales representaban una oportunidad para el crimen transnacional y, al mismo tiempo, una barrera para la acción policial. Como resultado, la dinámica de la policía, cuya jurisdicción solía estar restringida a las fronteras territoriales nacionales, ha ganado alcance transnacional. Brasil, reconocido como una de las rutas más importantes para el tráfico internacional de drogas en América Latina, se ha convertido en un área importante de actividad para la DEA. Entre los años 1990 y 2000, la DEA y la Policía Federal de Brasil fortalecieron sus relaciones con el objetivo de combatir el narcotráfico. Al promover programas de asistencia, capacitación, financiamiento de políticas públicas y operaciones conjuntas, la DEA pudo influir en la conducta, las directrices, los objetivos y las estrategias de la Policía Federal. A través de investigaciones documentales y entrevistas, este trabajo buscó describir las diferentes formas en que la DEA y la Policía Federal se articularon en este período dado, destacando la asimetría de poder que marcó esta relación.

Palabras clave: Policiamiento transnacional; Guerra contra las drogas; DEA; Policía federal brasileña.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|--------------|--|----|
| Ilustração 1 | Número de escritórios internacionais do FBI (1990-2003) | 81 |
| Ilustração 2 | Evolução do orçamento total e internacional da DEA (2000-2007) | 84 |
| Ilustração 3 | Organograma da divisão de operações da DEA | 85 |
| Ilustração 4 | Agências do Departamento de Justiça que atuam internacionalmente (2018) | 87 |
| Ilustração 5 | Fontes de financiamento da DEA para treinamento internacional (2005) | 99 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|--|
| ATF | Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives |
| BNDD | Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs |
| CIA | Central Intelligence Agency |
| CPI | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| CSPCCO | Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado |
| DARE | Drug Abuse Resistance Education |
| DEA | Drug Enforcement Administration |
| FBI | Federal Bureau of Investigation |
| FBN | Federal Bureau of Narcotics |
| GAO | Government Accountability Office |
| ICITAP | International Criminal Investigative Training Assistance Programam |
| IDEC | International Drug Enforcement Conference |
| ILEA | International Law Enforcement Agency |
| INCSR | International Narcotics Control Strategy Report |
| INL | Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs |
| INM | International Narcotics Matters |
| MDE | Memorando de Entendimento |
| NAS | Seção de Assuntos de Narcóticos |
| NSS | National Security Strategy |
| ONDCP | Office of National Drug Control Policy |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OPDAT | Office of Overseas Prosecutorial Development Assistance and Training |
| OPS | Office of Public Safety |
| PROERD | Programa Educacional de Resistência às Drogas |
| SIS | Special Intelligence Service |
| SIU | Sensitive Investigative Unity |
| UNODC | United Nations Office on Drugs and Crime |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|--|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 | AS DIMENSÕES TRANSNACIONAIS DO POLICIAMENTO | 25 |
| 2.1 | Noções sobre polícia e policiamento: seu papel na manutenção da ordem social local e globalmente | 27 |
| 2.2 | Quando as Relações Internacionais se voltam à polícia: um olhar sobre a transnacionalização de agências estatais | 36 |
| 2.3 | O nexó entre criminalidade transnacional e policiamento transnacional | 48 |
| 3 | TRANSNACIONALIZAÇÃO DO POLICIAMENTO ESTADUNIDENSE: A GUERRA GLOBAL CONTRA AS DROGAS | 59 |
| 3.1 | Da “guerra ao comunismo” à “guerra às drogas”: redefinindo o policiamento transnacional | 61 |
| 3.2 | A construção da guerra global contra as drogas: o novo imperativo do policiamento transnacional | 71 |
| 3.3 | A expansão transnacional das agências policiais estadunidenses no combate às drogas | 82 |
| 3.4 | Assistência e treinamento estadunidense às polícias estrangeiras: a formação de uma elite profissional aliada | 88 |
| 3.5 | A disseminação do policiamento estadunidense: a americanização do combate às drogas. | 102 |
| 4 | AS RELAÇÕES ENTRE A DEA E A POLÍCIA FEDERAL | 115 |
| 4.1 | As relações íntimas entre a DEA e a Polícia Federal: a consolidação do policiamento transnacional contra as drogas no Brasil | 119 |
| 4.2 | Programas de assistência e treinamento estadunidense às polícias brasileiras: a definição do problema e da solução para o problema das drogas | 133 |
| 4.3 | DEA e Polícia Federal em ação: a condução de operações conjuntas | 142 |
| 4.4 | A internalização do modelo de “guerra às drogas” estadunidense no Brasil | 148 |
| 4.5 | Dimensões políticas do policiamento estadunidense no Brasil: influência, poder e definição de agenda | 156 |
| 5 | CONCLUSÃO | 167 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 176 |
| | ANEXOS | 194 |

1 INTRODUÇÃO

As polícias estão se transnacionalizando e, progressivamente, emergem novos e mais robustos instrumentos jurídicos — leis, tratados e convenções internacionais — que reagem, reconhecem e endossam essa prática. Nesse mesmo sentido, as concepções, normas e práticas de combate à criminalidade estão cada vez mais compartilhadas transnacionalmente e vêm ocupando um lugar de crescente importância na agenda internacional dos mais diversos governos, tornando o policiamento um tema crucial das relações internacionais.

O Brasil, reconhecido enquanto rota do tráfico internacional da cocaína produzida na América Latina, tornou-se um dos importantes alvos do policiamento transnacional antidrogas. Por conta da designada “guerra às drogas”, agências policiais estadunidenses disseminaram transnacionalmente seu próprio modelo de repressão à criminalidade e forneceram às agências estrangeiras assistência e treinamento para esse fim. A Drug Enforcement Administration (DEA), agência policial criada nos anos 1970 exclusivamente para combater os crimes relacionados às drogas, expandiu suas operações para o estrangeiro e, no Brasil, articulou-se com a Polícia Federal, com quem estabeleceu laços de proximidade significativos, tema abordado por esta pesquisa.

A inserção do tema das drogas na agenda da segurança internacional dos Estados Unidos impulsionou esse processo a partir da década de 1990 (PEREIRA, 2015). A justificativa comum para a ação policial fora das fronteiras nacionais é a transnacionalização do crime organizado, que opera o tráfico internacional de drogas, que tornou insuficiente o combate no nível doméstico. Entende-se que as lacunas entre as diferentes jurisdições nacionais representam uma oportunidade ao crime organizado transnacional e, ao mesmo tempo, uma barreira à repressão ao crime. Assim, as agências de policiamento passaram a tomar como ponto de vista a referência ao global, ao transfronteiriço e ao transnacional, constituindo o processo que a literatura acadêmica denomina de policiamento transnacional (ANDERSON, 1989; ANDREAS; NADELMANN, 2006; BOWLING, 2009; NADELMANN, 1993).

As relações de interdependência que são estabelecidas entre as agências de policiamento do mundo, situadas localmente, nacionalmente ou internacionalmente, constituem aquilo que reconhecemos como “transnacional” neste trabalho (BIGO, 2016, p. 398). O termo vem sendo trabalhado pela literatura de Relações Internacionais desde a década de 1970, como uma derivação do processo de globalização (NYE; KEOHANE, 1971). Nesse contexto, uma série de

eventos e transformações no sistema internacional, como as políticas neoliberais e a intensificação do comércio internacional, a crescente importância do sistema monetário internacional e das corporações multinacionais, assim como a Crise do Petróleo demonstrou que os Estados já não eram as únicas unidades de referência relevantes das relações internacionais, como apontavam os teóricos da área até então (KEOHANE; NYE, 2012 [1973]). Os atores e interações transnacionais que se estabeleciam paralelamente às relações interestatais promoviam uma maior sensibilidade entre as sociedades, ganhando tamanha relevância que passaram a afetar as próprias políticas governamentais (NYE; KEOHANE, 1971, p. 336). O transnacional, nesse sentido, foi definido enquanto “contatos, coalisões e interações através das fronteiras estatais que não são controlados pelos órgãos centrais de política externa dos governos” (NYE; KEOHANE, 1971, p. 331).

Embora esse seja o caso das agências de policiamento, tais teóricos utilizam o termo apenas em referência aos atores não estatais, tais quais “empresas multinacionais, movimentos revolucionários, sindicatos, redes de cientistas, cartéis de transporte aéreo, atividades de comunicação espacial” (NYE; KEOHANE, 1971, p. 331). Assume-se como transnacional aquela entidade que não faz parte de uma dada sociedade, como se sua condição global o tornasse estrangeiro ou não-nacional (BIGO, 2016, p. 398). Essa definição pressupõe que as burocracias do Estado não podem ser definidas como transnacionais, dada sua vinculação com o Estado, o que necessariamente as tornariam nacionais (BIGO, 2016, p. 398). Ela acaba por opor, portanto, aquilo que denominam como atores transnacionais (restringindo o conceito a atores não estatais) ao estatal (restringindo-o ao nacional ou ao local), impossibilitando a compreensão sobre processos de transnacionalização de burocracias do Estado, como as agências de policiamento (BIGO, 2016, p. 399).

Uma segunda abordagem, com a qual trabalhamos nesta pesquisa, compreende que os atores transnacionais agem simultaneamente nos espaços sociais nacional e transnacional, sem que seja possível uma definição essencial de sua natureza (BIGO, 2016, p. 398). Há continuidades e sobreposições dessas dimensões, que constituem redes de relações permeadas por atores transnacionais estatais e não estatais, como polícias, militares e empresas privadas de segurança, que constituem um mesmo campo de ação. Os atores que compõem essa rede de profissionais da segurança comportam-se como agentes duplos. Eles mobilizam recursos do Estado nacional para competir no campo internacional, ao mesmo tempo em que capitalizam sua experiência internacional para fortalecer seu capital no âmbito nacional (DEZALAY; GARTH, 2011, p. 278). Não é possível defini-los enquanto unicamente “nacionais” ou “transnacionais”.

Agências estatais — mesmo aquelas consideradas o núcleo duro do Estado, como as polícias — adquirem um certo nível de autonomia, em razão de seu conhecimento especializado, que os permite atuar transnacionalmente junto de seus pares trabalhando para seus próprios fins e prioridades, paralelamente a uma agenda de interesses mais ampla definida pelo governo (BIGO, 2016, p. 398). Isso não significa que o governo esteja completamente alienado e que não haja uma agenda política compartilhada entre ambos, mas implica reconhecer que a ideia de que o Estado se constitui como um ator unitário, comumente sustentada pelas Relações Internacionais, não permite lançar luz sobre uma diversidade de práticas e articulações que se desenrolam a partir das burocracias estatais. Partindo dessa definição, o objetivo deste trabalho é, portanto, compreender as relações transnacionais que se estabelecem entre a DEA e a Polícia Federal no combate ao tráfico de drogas.

Em certos períodos, os governos conferem às suas agências policiais especial poder e prerrogativa repressiva, em função de seus próprios interesses. Esse é o caso da “guerra às drogas”, declarada na década de 1970, a partir da qual a DEA foi criada e fortalecida, com o restante do aparato repressivo do Estado, como o FBI, as Forças Armadas e as polícias estaduais. Com o passar dos anos, essas burocracias ganham tamanha capacidade que passam a definir suas próprias agendas e interesses, negociando-as com o próprio governo.

Há uma ampla literatura que estuda a influência da “guerra às drogas” estadunidense na América Latina e a forma como ela moldou as leis, políticas públicas e a repressão policial nesses países (p.e. DEL OLMO, 1990; RODRIGUES, 2012). Muitos avaliam de maneira mais específica o processo de militarização da “guerra às drogas” pelos Estados Unidos, a partir das intervenções estadunidenses ou do emprego de militares latino-americanos na segurança pública, sob incentivo dos Estados Unidos (p.e. BAGLEY; SALMERÓN CASTRO, 1991; TOKATLIAN, 2015). Apenas alguns desses trabalhos desenvolvem os caminhos pelos quais o modelo de “guerra às drogas” foi disseminado. Há autores que abordaram a importância dos regimes internacionais como instrumento do qual os Estados Unidos fizeram uso para internacionalizar suas próprias políticas criminais (p.e. ANDREAS; NADELMANN, 2006; BEWLEY-TAYLOR, 2003), outros se dedicaram a compreender instrumentos mais coercitivos mobilizados pelos Estados Unidos, como as intervenções internacionais e formas de pressão diplomática (GRANDALL, 2002; WALKER III, 1999).

Poucos são os autores que deram destaque às relações entre as agências policiais como uma forma de disseminação da “guerra às drogas” estadunidense na América Latina (p.e.

NADELMANN, 1993; RICART, 2018). Visando a contribuir com esse campo, esta pesquisa se propõe a compreender o policiamento transnacional como um caminho pelo qual a “guerra às drogas” chegou ao Brasil. A relação entre as polícias, a DEA e a Polícia Federal, é uma importante dimensão desse processo, segundo hipótese trabalhada nesta pesquisa. A relação entre as agências policiais compõe a relação entre os Estados, mas e resumem a ela. Por essa razão, empregamos o termo “transnacional” para designar tais relações.

Os termos “polícia” ou “policiamento” foram utilizados para designar formas organizadas de controle voltadas à preservação da segurança de certa ordem social (JONES; NEWBURN, 1998, p. 18). As instituições que são hoje conhecidas como “polícia” concentram parte significativa dessas funções, sobretudo em sua face repressiva e punitiva, e foram escolhidas como objetos privilegiados desta pesquisa. Contudo, elas não são as únicas. A função do policiamento é tradicionalmente compreendida como um mandato do Estado — entidade que monopoliza para sua capacidade e legitimidade de coerção e a exerce por meio de suas burocracias (WEBER, 1991). Ao longo da história, contudo, essa função foi exercida por uma gama ampla de instituições, que incluem o que chamamos de polícia, as Forças Armadas ou as empresas privadas de segurança, por exemplo (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2010; JONES; NEWBURN, 1998).

O policiamento transnacional é definido como “qualquer forma de manutenção da ordem, aplicação da lei, manutenção da paz, investigação criminal, compartilhamento de inteligência ou outras formas de trabalhos policiais que transcendem ou atravessam as fronteiras nacionais” (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012, p. 3). Tal definição envolve uma série de práticas, tais como a cooperação em justiça criminal, a atuação internacional de agências policiais nacionais (federais ou locais), a cooperação entre polícias de diferentes países (federais ou locais), a propagação de conhecimento e tecnologias entre as polícias do mundo por meio do comércio e de treinamentos conjuntos, desenvolvimento de tecnologias de vigilância e rastreamento e outras práticas que ultrapassam as fronteiras nacionais ou que envolvam atores transnacionais (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 3).

Ainda que essa não seja uma prática nova ou excepcional, conhece-se muito pouco sobre como se opera o policiamento transnacional empiricamente; ou seja, quais são as atividades que as polícias realizam em outros países, quais são as formas pelas quais se articuladas com as polícias estrangeiras, quais são suas agendas e objetivos ou como se articulam com seus

governos e governos estrangeiros. Tal lacuna torna esse um tema ainda não explorado no campo das Relações Internacionais no Brasil e sobre o Brasil.

As décadas de 1990 e 2000, por sua vez, é um período privilegiado para observar essas relações, dada a sua intensificação. Esse dado contexto é marcado por um investimento dos Estados Unidos após a Guerra Fria, sobretudo a partir do governo de William Clinton, em redirecionar os esforços de segurança internacional, antes dedicados ao combate ao comunismo, à “guerra às drogas” e ao combate à criminalidade transnacional, de maneira geral (PEREIRA, 2015). Identificamos haver uma intensificação das relações entre a DEA e a Polícia Federal entre as décadas de 1990 e 2000, período marcado pelo adensamento dos programas de financiamento e assistência, treinamento e disseminação de políticas públicas. Sem deixar de levar em consideração as origens históricas da transnacionalização do policiamento estadunidense no Brasil, esse período foi selecionado em razão da redefinição desses programas para o combate às drogas.

A DEA e a Polícia Federal foram selecionadas como objeto desta pesquisa pois são elas as responsáveis pelo combate às drogas em seus respectivos países e porque referem-se a elas os acordos bilaterais assinados bilateralmente. Para além da DEA, muitas outras agências de policiamento estadunidenses se transnacionalizaram e passaram a atuar no Brasil na repressão às drogas. Entretanto, a relação entre elas e a Polícia Federal costumam ser mediadas pela DEA, agência com quem os Departamentos de Repressão a Entorpecentes da Polícia Federal mantêm relações mais próximas.

O Brasil é um importante parceiro estadunidense no controle do tráfico internacional de drogas, de maneira que ilustra as mais diferentes formas de policiamento transnacional antidrogas promovidas pelos Estados Unidos. Entrevistas realizadas ao longo da pesquisa sugerem que a relação entre a Polícia Federal e a DEA é recorrente e usual – com dinâmicas muitas vezes informais. Ela se manifesta na promoção de treinamentos e seminários conjuntos, na transferência de informações e evidências, bem como na condução de operações conjuntas.

Por exemplo, em 2001 foi realizada uma operação que contou com o escritório da DEA em Bogotá, o exército colombiano e a Polícia Federal do Brasil na captura de Fernando da Costa, mais conhecido como Fernandinho Beira-Mar, importante líder de uma organização criminosa no Brasil. Em seguida, o governo da Colômbia o deportou para o Brasil, onde pôde ser julgado e preso por homicídio e tráfico internacional de drogas (DEPARTMENT OF STATE, 2002). Posteriormente, em novembro de 2007, a Unidade Especial de Investigação da Polícia

Federal (DPU), sediada no Rio de Janeiro, conduziu uma investigação, apelidada de Operação Fênix, que visava a desmantelar a organização criminosa liderada a partir da prisão por Fernando Beira-Mar. A operação contou com auxílio financeiro da DEA e da Sessão de Assuntos de Narcóticos (NAS) da Embaixada dos Estados Unidos (WIKILEAKS, 2007).

Tais operações estão sustentadas por tratados internacionais acordados entre os dois Estados, como o “Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes” de 1995. Nele são previstas diferentes formas de cooperação que são descritas por meio de “Memorandos de Entendimento” (MdE), instrumento que estabelece o orçamento da assistência e treinamento.

Além das operações conjuntas, o acordo prevê o treinamento de agentes de policiamento, como policiais federais, policiais estaduais, juízes e agentes de alfândega, por exemplo. Os treinamentos são oferecidos nas National Academy, localizadas nos Estados Unidos, na International Academy, localizada em El Salvador ou no Brasil. Com isso, conseguem penetrar o sistema de policiamento do país e influenciar as ideias, práticas, tecnologias e padrões organizacionais de um grupo seletivo de policiais que pudesse disseminar em suas instituições (HUGGINS, 1998, p. 22).

É essencial considerar, ainda, outras maneiras mais sutis de policiamento transnacional, como os mecanismos de avaliação e recomendação internacionais. Por parte dos Estados Unidos, foi criado na década de 1980 o processo de “certificação”, por meio do qual são avaliados anualmente os esforços dos países produtores e de trânsito em controlar o tráfico de drogas. Por meio desse mecanismo, é condicionada a ajuda estadunidense, bem como seus votos nas agências internacionais de ajuda (p.e. Banco Mundial). Além disso, aos países não certificados também são aplicadas sanções econômicas e negada a assistência militar, por exemplo. A partir da década de 1990, esse dispositivo passou a ser recorrentemente utilizado para pressionar os países da América Latina (RODRIGUES, 2012).

Poucos trabalhos se aprofundam em estudos de casos específicos, de maneira que compreender a relação entre a DEA e a Polícia Federal pode revelar o que a maior parte da literatura dedicada aos estudos sobre policiamento transnacional só trabalha de maneira teórica e conceitual (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012; GOLDSMITH; SHEPTYCKI, 2007). Trazer essa reflexão com base em fatos concretos pode revelar concordâncias ou discordâncias com a literatura especializada, de maneira que os ganhos potenciais desta pesquisa possam apresentar-se no

sentido de explicitar, complementar, reforçar ou até contradizer as reflexões por ela apresentadas.

Apesar de importantes avanços alcançados por estudiosos nesse campo, ainda existem poucos trabalhos empíricos que se aprofundam em estudos de caso específicos. Dentre esses poucos, podemos citar Ethan Nadelmann (1993), que reconstituiu historicamente o processo de transnacionalização do policiamento estadunidense desde a independência e consolidação das próprias polícias no âmbito doméstico. Outra importante referência para este trabalho é Martha Huggins (1998), que se dedicou a compreender o papel da assistência e treinamento estadunidense às polícias brasileiras durante o regime militar (1964-1985) no combate aos movimentos de esquerda. E, em um trabalho mais recente, Carlos Ricart (2018) analisa o desenvolvimento de um corpo institucional de repressão às drogas na América Latina a partir da atuação da DEA na região.

Uma parte da literatura compreende o policiamento transnacional como resposta, por parte dos Estados, ao crescimento do crime organizado transnacional, um produto do processo de globalização em curso, sobretudo desde a década de 1990 (SHELLEY, 1995; WILLIAMS, 1994). Tal avaliação está alinhada à justificativa de que os atores políticos têm mobilizado para promoverem o policiamento transnacional. O então secretário geral das Nações Unidas, Koffi Annan, no prefácio da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, declara que:

Se o crime cruza as fronteiras, o mesmo deve acontecer com as autoridades. Se o estado de direito é prejudicado não só em um país, mas em muitos, então aqueles que o defendem não podem se limitar a meios puramente nacionais. Se os inimigos do progresso e dos direitos humanos buscam explorar a abertura e as oportunidades da globalização para seus propósitos, então devemos explorar esses mesmos fatores para defender os direitos humanos e derrotar as forças do crime, da corrupção e do tráfico de seres humanos (ONU, 2000).

Autoridades estadunidenses e brasileiras também compartilham dessa interpretação. Em 1993, o presidente William Clinton lançou a Presidential Decision Directive nº 14 (PDD/ NSC-14), mecanismo do órgão Executivo usado para promulgar as decisões presidenciais sobre questões de segurança nacional, declarando que:

Como o tráfico de drogas é um empreendimento criminoso mundial que ofusca as capacidades e os recursos antinarcóticos de qualquer nação, os Estados Unidos liderarão um esforço para mobilizar a cooperação e ação internacional contra todos os aspectos do comércio de drogas ilícitas (THE WHITE HOUSE, 1993b).

Conforme é descrito no portal online da Polícia Federal, a cooperação internacional é um importante “instrumento para combater de maneira eficaz a criminalidade organizada transnacional e para preservar a segurança interna. Para tanto, formaliza parcerias com instituições estrangeiras, fomentando a cooperação e assistência mútuas”¹.

Outro grupo de autores discorda dessa relação funcional. Assim, questionam que o crime organizado transnacional seja um fenômeno novo e que a transnacionalização do policiamento tenha servido unicamente como resposta reativa ao aumento da criminalidade transnacional. Logo, afirmam uma importante transformação nas narrativas políticas que elevaram o tema do crime organizado transnacional ao topo das prioridades da segurança internacional dos Estados Unidos, mobilizando e justificando uma série de respostas políticas no sentido de combatê-la, como a transnacionalização do policiamento (ANDREAS; NADELMANN, 2006; BOWLING; SHEPTYCKI, 2012; EDWARDS; GILL, 2002).

Complementarmente, tais autores também reconhecem o policiamento transnacional como prática antiga, apesar de sua crescente disseminação (NADELMANN, 1993). Um olhar histórico revela que o policiamento transnacional não se circunscreve a contextos excepcionais de ameaça, como resposta ao crime transnacional, mas trata-se de uma prática comum que afeta todas as regiões cujas fronteiras sejam permeáveis ao trânsito de bens, pessoas e serviços (BIGO, 2016, p. 403). A “guerra às drogas” apresenta-se, portanto, como mais um imperativo discursivo que justifica e estimula o policiamento transnacional nesse dado período sobre o qual a pesquisa se debruça.

A partir disso, torna-se possível interpretar o policiamento transnacional a partir de sua dimensão política, de maneira a colocarmos sob questionamento a premissa básica de que a ação da polícia é reativa, técnica e neutra. As polícias tiveram um papel fundamental na definição das ameaças e das soluções a serem empregadas. Buscando produzir um regime de verdade, as instituições policiais batalham para estabelecerem uma interpretação legítima sobre o problema das drogas. Para isso, a estratégia desses profissionais incluiu articular-se transnacionalmente, de forma que puderam formar alianças que reafirmassem sua autoridade e credibilidade no campo (BIGO, 2008, p. 12). Há, simultaneamente, negociações e disputas que se desdobram entre as agências na definição dos problemas e das soluções de segurança. Essas interações

¹ Site da Polícia Federal disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/acordos-de-cooperacao> (último acesso: 10/07/2019).

perpassam os espaços nacionais — entre as diversas burocracias estatais — e o transnacional — entre burocracias de diferentes Estados. Há uma hierarquia entre elas que define as relações entre as polícias transnacionalmente.

Pensar o exercício de poder nesses termos exige um cuidado. Bigo (2016) percebe que existe uma certa “solidariedade a distância” que torna o trabalho cooperativo entre agências policiais transnacionalmente que transcendem a agenda mais ampla da política externa dos Estados. Por outro lado, Dezalay e Garth (2011, p. 276) avaliam o policiamento transnacional como uma forma de difusão de conhecimento estatal que, segundo os autores, constitui-se como um elemento-chave para o exercício de poder hegemônico internacional.

O processo de importação e exportação de conhecimento especializado entre as agências também reflete a posição em que elas ocupam no nível estatal e internacional. Ou seja, ainda que a DEA dissemine um conhecimento especializado cujos objetivos tenham certa autonomia com relação à agenda governamental estadunidense, sua capacidade de disseminação de conhecimento está intimamente relacionada com seu poder no nível estatal — os recursos e prestígio de que dispõe —, bem como a posição hegemônica ocupada pelos Estados Unidos internacionalmente. Há, portanto, uma competição internacional entre formas de conhecimento com pretensões universais e, também, entre Estados em busca de poder hegemônico por meio dos atores transnacionais (DEZALAY; GARTH, 2011). Assim, é possível intuir que os governos se utilizam de suas burocracias para exercer poder internacionalmente, mas a interação entre elas não se define ou não se limita às relações interestatais.

Ao analisar o papel da DEA na homogeneização das instituições dedicadas ao combate às drogas na América Latina, Ricart (2018, p. 12-14) identificou três mecanismos por meio dos quais ela pôde exercer essa influência, a saber: o coercitivo, o normativo e o de mimetização. No primeiro deles, é possível notar pressões formais e informais para que as organizações locais se adaptem àquelas das quais dependem. Os instrumentos normativos, por outro lado, apresentam-se de maneira mais sutil, criando formas de socialização e de formação de redes de profissionais especializados no tema, por meio das quais os saberes e expectativas podem ser construídas e compartilhadas. No caso da mimetização, não é necessária nenhuma forma de socialização, mas as organizações reproduzem os modelos externos por percebê-los como mais avançados ou vantajosos (RICART, 2018, p. 12).

Levando em consideração essas diferentes formas de se exercer poder, o caso avaliado nesta pesquisa revela as diferentes formas pelas quais a DEA buscou influenciar a Polícia

Federal. Identificamos práticas de pressão e coerção para que o governo brasileiro e suas burocracias seguissem as diretrizes postas pelas agências estadunidenses. Por outro lado, destacamos os instrumentos pelos quais a DEA logrou moldar as preferências da Polícia Federal, criando redes de confiança, fornecendo conhecimento, tecnologia e recursos. Essa estratégia também possibilitou que a DEA ganhasse prestígio dentre os policiais federais, fazendo com que eles próprios demandassem essa cooperação e estimulassem a reprodução do modelo estadunidense de repressão às drogas.

De acordo com Cruz (2017, p. 639), não é possível afirmar que exista uma relação unilateral de poder. O autor acusa os mais importantes trabalhos sobre o tema de assumirem os países da América Latina — importantes alvos da guerra global contra as drogas — como passivos receptores das pressões estadunidenses. A participação dos governos latino-americanos nos processos de negociação das Nações Unidas em torno do problema das drogas ou a postura ativa deles em definir as drogas como uma ameaça à segurança internacional de seus Estados são expressões do protagonismo desses atores no processo de construção da “guerra às drogas” em seus países. Segundo o autor, tem sido pouco abordado pela literatura o papel “desempenhado pelos países latino-americanos na definição do problema global das drogas e na busca de soluções”, pois são considerados “privados de força de vontade ou têm margens insignificantes de autonomia” frente às ações estadunidenses" (CRUZ, 2017, p. 638). Assim, sustenta que fato de as agências estadunidenses serem dominantes não significa que sejam as únicas que determinam os rumos da repressão às drogas transnacionalmente (CRUZ, 2017).

Levando em conta essa crítica, notamos que a disseminação transnacional do modelo de policiamento contra as drogas permitiu que os importadores fizessem adaptações a depender da forma como esse conhecimento tocou posições e interesses dos atores locais (DEZALAY; GARTH, 2011, p. 722). Há, portanto, um processo de reinterpretação e instrumentalização dessas noções universais que foram incorporadas a fim de torná-las localmente compreensíveis e aceitáveis (AAS, 2013). Com isso, identificamos no país anfitrião a emergência de modelos híbridos que incorporam lógicas locais e pressões externas (RICART, 2018, p. 14).

Esse é um tema fundamental para as Relações Internacionais porque resgata noções sobre Estado, soberania, poder e a maneira como são definidas as prioridades de segurança pública e internacional sobre questões que são tão sensíveis à sociedade, como a criminalidade e suas formas de repressão. De 1990 a 2017, a taxa de homicídios no Brasil – a cada 100 mil habitantes –, evoluiu de 22,22 (32.015 homicídios) para 31,59 (65.602 homicídios), tornando o Brasil o 2º

país mais violento da América do Sul². Parte significativa dessa violência é associada ao crime organizado, que “causou muito mais mortes em todo o mundo do que conflitos armados e terrorismo, combinados” (UNODC, 2019, p.1). Ainda, parte desse crescente índice é composto por homicídios cometidos por policiais. Em 2015, a polícia brasileira assassinou 1.599 pessoas, em comparação com 442 nos Estados Unidos (UNODC, 2019, p.74). No mesmo ano, foram mortos no Brasil 80 policiais, comparado com 41 nos Estados Unidos (UNODC, 2019, p.74).

Ao mesmo tempo, o Brasil possui a terceira maior população carcerária do mundo. A taxa de encarceramento no Brasil passou de 132 em 2000 (232.755 presos) para 347 em 2016 (726.712 presos)³. Um a cada três destes cumprem pena por tráfico de drogas. Desde a aprovação da “Nova Lei de Drogas” em 2006, o percentual de presos por tráfico de drogas passou de 8,7% para 32,6% em 2017 (VELASCO et al., 3 de fevereiro de 2017). O tema da “guerra às drogas” e seus impactos sobre o Brasil – termos de violência policial e encarceramento em massa e violações de direitos humanos no sistema de saúde, por exemplo – são hoje pautas centrais de grupos da sociedade civil.

Reagindo a esse cenário, uma série de pesquisadores, com os quais pretendemos dialogar e contribuir, tem procurado compreender esse fenômeno e indagar o que há de novo e excepcional nessa prática, que parece estranha aos parâmetros teóricos sobre os quais as ciências da Criminologia e das Relações Internacionais sempre se sustentaram (ANDREAS; NADELMANN, 2006; FRIEDRICHS, 2008).

O objeto de pesquisa aqui definido trouxe consigo uma série de dificuldades. A primeira delas foi a escassez trabalhos que explorassem empiricamente o policiamento transnacional, que poderia nos fornecer caminhos sobre como aplicar metodologicamente a literatura teórico-conceitual. Ainda, inexistem trabalhos que se debruçassem sobre as relações entre a DEA e a Polícia Federal, o que nos exigiu construir a pesquisa majoritariamente em cima de documentação primária. A segunda dificuldade enfrentada pela pesquisa foi o acesso aos documentos governamentais. Parte deles foram acessados via “lei de acesso à informação”, mas outros não estão disponibilizadas ao público. Essa limitação demandou que recorrêssemos a outras fontes, como os documentos vazados e publicados pelo Wikileaks e reportagens realizadas pela imprensa.

² Dados disponíveis no “Atlas da Violência”: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>>

³ Dados disponíveis no “World Prison Brief”: <<https://www.prisonstudies.org/country/brazil>>

Assim, para realizar esta investigação foram acessados documentos governamentais do Brasil e dos Estados Unidos que descrevem os termos da cooperação entre as duas agências policiais. Da parte estadunidense, foram analisados documentos publicados pelo Departamento de Estado, pelo Departamento de Justiça, pelas próprias agências policiais e pelo Government Accountability Office (GAO), que recorrentemente demanda prestação de contas das atividades da DEA ao governo. Uma das mais importantes fontes da pesquisa foram os International Narcotics Control Strategy Report (INCSR), relatórios publicados anualmente pelo Departamento de Estado avaliando as políticas de drogas dos principais países produtores e de trânsito de drogas, bem como seus esforços de cooperação com os Estados Unidos.

Da parte brasileira, foram acessados os MdE assinados entre o Brasil e os Estados Unidos de 1992 a 2008. Neles são descritos os recursos materiais, financeiros e humanos necessários à execução dos termos acordados entre os países. Para compreender a informalidade dessas relações, foram utilizadas investigações jornalísticas que denunciam a presença da DEA no Brasil e sua íntima relação com a Polícia Federal. A partir delas, tivemos acesso a relatórios de investigações que se sucederam no governo, como a CPI do Narcotráfico de 2000 e a Audiência Pública da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado em 2003. Para auxiliar na interpretação desses dados, foram realizadas conversas e entrevistas com membros do Ministério de Justiça, da Polícia Federal, do Instituto Sou da Paz e com o próprio jornalista Bob Fernandes, que conduziu as principais investigações jornalísticas sobre o tema.

Por fim, conforme concluímos ao longo da pesquisa, parte das atividades rotineiras são informais e muito mais diversificadas que os termos demasiadamente abrangentes previstos nas leis e nos acordos bilaterais. Essa constatação tornou a documentação oficial insuficiente. Para coletarmos as evidências necessárias à sustentação das hipóteses do trabalho, buscamos superar esta dificuldade de diferentes formas. A literatura acadêmica nos forneceu dados e reflexões sobre outros casos estudados (como Colômbia ou México) que permitiram um olhar mais crítico e refinado às poucas evidências que tínhamos em mãos. Além disso, recorremos a muitas investigações e reportagens de qualidade produzidas pela imprensa que buscavam denunciar casos de ingerência, influências e até irregularidades das agências policiais estadunidenses no Brasil.

Entrevistas com agentes da Polícia Federal, Ministério da Justiça, da imprensa (Jornalista Bob Fernandes) e do Instituto Sou da Paz (Bruno Langeani) me forneceram direcionamento às minhas perguntas de pesquisas, ao narrarem suas avaliações, eventos e dinâmicas que se

revelam a partir de seus trabalhos diários. Esse não foi um investimento significativo do processo de pesquisa, mas os ganhos foram enormes. Assim, parece imprescindível que pesquisas futuras invistam em pesquisa de campo, etnografia ou outros métodos que se beneficiem de entrevista com o atores que compõem o objeto de estudo.

Esta pesquisa nasceu com o propósito de investigar um fenômeno inexplorado pela literatura acadêmica das Relações Internacionais, qual seja, as relações entre a DEA e a Polícia Federal no combate às drogas no Brasil. Concluímos que a ação da DEA influenciou a Polícia Federal, moldando seus objetivos, interesses, diretrizes e capacidades no combate ao tráfico de drogas. De maneira mais específica, compreendemos as formas pelas quais a DEA atuou com a Polícia Federal, trazendo consigo um conjunto de práticas e concepções que foram incorporadas às instituições brasileiras para o combate às drogas.

O argumento está estruturado a partir de outros quatro capítulos, além desta introdução. A seguir, no Capítulo 2, propomos um debate sobre as dimensões transnacionais do policiamento, levando em consideração como as polícias exercem seu papel de manutenção de ordem social para além das delimitações territoriais estatais, como tornaram-se atores relevantes do sistema internacional, em resposta ao crescimento da criminalidade transnacional e, a partir disso, como têm sido consideradas objetos de estudo das Relações Internacionais. Nesse capítulo, trabalhamos indagações teóricas que sustentam as evidências empíricas apresentadas nos demais capítulos.

Em seguida, no Capítulo 3, reconstituímos o processo de transnacionalização das agências de policiamento estadunidenses, dando destaque à DEA. Partindo do pressuposto de que o policiamento transnacional não é uma novidade na história, apresentamos a forma como a “guerra às drogas” tornou-se o novo imperativo desses esforços no Brasil, antes mobilizado pela “guerra ao comunismo”. A partir disso, descrevemos o processo de inserção da “guerra às drogas” no centro da agenda de segurança internacional estadunidense e como o policiamento transnacional tornou-se uma das principais frentes desse empreendimento globalmente. A partir disso, buscamos compreender uma importante dimensão política desse processo, que decorre dos objetivos definidos pela DEA de construir uma rede transnacional de profissionais aliados.

No Capítulo 4, aproximamo-nos de nosso objeto de estudo, desenvolvendo em quais termos se expressam as relações entre a DEA e a Polícia Federal durante os anos 1990 e 2000. A partir do estabelecimento de uma rede de confiança entre as duas instituições, dos programas de assistência e treinamento, do financiamento de políticas públicas e das operações conjuntas,

identificamos as formas pelas quais a DEA exerceu poder sobre a Polícia Federal, estabelecendo agenda e influenciando suas diretrizes, estratégias e objetivos. Por fim, no capítulo conclusivo, resgatamos os principais resultados alcançados por esta pesquisa, bem como suas lacunas e potenciais agendas de investigação que a partir dela puderam ser abertas.

2 AS DIMENSÕES TRANSNACIONAIS DO POLÍCIAMENTO

A transnacionalidade do policiamento não é uma novidade na história. Esforços unilaterais, bilaterais e multilaterais contra a pirataria, o crime de fronteira, o tráfico ou o contrabando datam da própria definição das fronteiras nacionais. Ao longo do século dezenove, podemos destacar o papel que a Grã-Bretanha assumiu na criminalização e policiamento transnacional contra o tráfico de escravos africanos, por exemplo (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 4). Contudo, assistimos ao crescimento da importância que o tema tem ganhado na agenda política internacional dos Estados, o que se expressa na disseminação de regimes internacionais destinados a proibir atividades transnacionais, no estabelecimento de mecanismos para combatê-las, na circulação cada vez mais frequente de agentes policiais pelo mundo ou na intensificação dos esforços de cooperação entre agências de policiamento.

Ao se perguntarem sobre o sentido de tais mudanças, estudiosos identificam que o policiamento transnacional corresponde a mais uma expressão do processo de globalização em curso. De maneira geral, assume-se que as mudanças trazidas pela globalização tornaram turvas as distinções entre os domínios doméstico e internacional, o que permitiu a transnacionalização de diferentes processos sociais, incluindo a criminalidade e seu policiamento (BIGO, 2008; BOWLING; SHEPTYCKI, 2012).

Contudo, o policiamento transnacional também deve ser interpretado como resultado da criação dos novos estatutos criminais produzidos pelas autoridades políticas domésticas nas últimas décadas, o que resultou na criminalização de práticas até então não reguladas ou não prioritárias na política criminal (ANDREAS, 2011; ANDREAS; NADELMANN, 2006). Muitos dos esforços que marcam o policiamento transnacional na contemporaneidade dizem respeito a atividades que tampouco eram proibidas há um século ou até há poucas décadas — como as drogas, lavagem de dinheiro, pirataria virtual ou contrabando de armas, para citar alguns exemplos (NADELMANN, 1993, p. 1). Isso significa que o crescimento da criminalidade transnacional pode ser explicado pelo crescente esforço dos Estados em controlar certos trânsitos de bens e pessoas, elevando o crime organizado transnacional ao centro da agenda de segurança internacional (ANDREAS; PRICE, 2001). Assim, não assistimos à emergência de um fenômeno completamente novo e que esteja necessariamente relacionado à globalização, mas à sua ressignificação e, a partir disso, sua intensificação.

Os Estados Unidos têm sido um protagonista nesse processo. As agências de policiamento estadunidenses se transnacionalizaram de maneira bastante capilarizada pelo mundo, buscando

controlar e reprimir crimes transnacionais que afetem a segurança estadunidense. Como um ator-chave na construção de regimes internacionais de proibição das drogas e na inserção do tema na agenda da segurança internacional, os Estados Unidos tiveram um papel fundamental na formulação e na difusão transnacional do modelo de policiamento contra seu tráfico.

A inclusão do tema das drogas na agenda da segurança internacional estadunidense, a crescente disponibilidade de recursos destinados à “guerra às drogas” e a posição hegemônica dos Estados Unidos no sistema internacional, nesse período, conferiu à DEA uma capacidade única de agir, influenciar e exercer poder transnacionalmente. O policiamento transnacional deve ser compreendido não como uma simples resposta lógica e necessária ao crescimento da criminalidade transnacional, mas também como uma forma de exercer poder. Ao transnacionalizar o modelo estadunidense de “guerra às drogas”, a DEA pôde construir narrativas e definições em torno do “problema” das drogas, de onde derivaram as “respostas” dadas como adequadas e eficientes (EDWARDS; GILL, 2002, p. 247).

Isso significa dizer que a concepção de polícia adotada neste trabalho não se limita à sua funcionalidade reativa à criminalidade. Compreendemos o policiamento como um poder produtivo, designado a fabricar e manter a ordem social. Resgatando as definições de polícia trabalhadas pelo campo da Criminologia, indagamos sobre as especificidades de seu alcance transnacional. O papel da polícia perante o Estado doméstico e internacionalmente é uma questão fundamental para compreender suas interações transnacionais.

As diferentes interpretações da literatura sobre o processo de transnacionalização do crime e do policiamento nos direciona a diferentes possibilidades de compreensão sobre o caso brasileiro e as contribuições que o presente trabalho pode propor ao campo de estudo. Por essa razão, esse tópico reconstitui o campo de estudos sobre policiamento e sua dimensão transnacional, buscando identificar as bases conceituais e teóricas, de onde partem as reflexões sobre o tema.

Este capítulo está organizado em três subtópicos, além desta introdução. No primeiro deles (2.1), resgatamos as noções de polícia e policiamento trabalhadas pela Criminologia, destacando sua função perante o Estado e suas especificidades enquanto um ator transnacional. No segundo tópico (2.2), mobilizamos a literatura que passa a olhar para as polícias enquanto um fenômeno ou enquanto atores das Relações Internacionais. O objetivo é, nesse sentido, estabelecer um diálogo com a literatura que reflete sobre o “policiamento transnacional”, identificando diferentes interpretações sobre suas motivações, causas e realização. A partir disso, no

terceiro tópico (2.3), questionamos o nexos estabelecido politicamente entre criminalidade transnacional e policiamento transnacional. Assim, questionamos a ideia de que o policiamento transnacional seja apenas uma reação à ascensão da criminalidade transnacional. Para além disso, procuramos compreender o papel produtivo das polícias e seu protagonismo, com seus governos, na construção narrativa do “problema” de onde se derivaram as “respostas” adequadas para resolvê-lo.

2.1 Noções sobre polícia e policiamento: seu papel na manutenção da ordem social local e globalmente

Parte significativa dos estudos sobre policiamento volta sua atenção às mais eficientes formas de exercer seu papel definido em termos de aplicação da lei e repressão à criminalidade, entendida como relevante transgressão de normas socialmente definidas. Se há crime, faz-se necessária a criação de uma instituição que o controle, portanto. Contudo, as noções, significados e funções das polícias se constituíram historicamente e nem sempre se restringiram a esse papel funcional e reativo. O objetivo deste tópico é reconstituir o campo de estudos sobre polícia e policiamento na Criminologia, destacando os encontros e contraposições entre as mais diversas abordagens desenvolvidas no campo. Assumindo a polícia enquanto um ator transnacional, este tópico também visa a refletir sobre o papel fundamental que ela exerce no aparelho do Estado. A partir dessa reflexão, é possível pensar sobre quais bases o campo de estudos sobre policiamento transnacional desenvolveu-se.

Ainda que a sociologia do controle social já estivesse consolidada academicamente, a área da Criminologia passou a mirar as instituições policiais como objeto de estudos apenas a partir da década de 1960, nos países anglo-saxões (NEWBURN; REINER, 2007). Os primeiros estudos sobre o tema inseriam-se no contexto do debate público sobre os direitos civis nos Estados Unidos e, portanto, avaliavam as polícias a partir de seus problemas, desvios e disfunções (BECKER, 2009). De acordo com Newburn e Reiner (2007, p. 910), a chamada Labelling Theory (Teoria da Rotulação da Reação Social) desenvolvida nesse período abriu portas para a chamada criminologia crítica que se desenvolveria posteriormente. Essa teoria inverteu a noção básica sustentada pela Criminologia de que o controle é uma reação ao desvio. Tais teóricos sugeriram que o Estado é o próprio agente a criar o crime, uma vez que detém a capacidade de classificar certos comportamentos como inadequados e, portanto, criminosos. A partir dessa abordagem, os estudos passam a chamar a atenção para o poder discricionário da

força policial, autônoma para decidir, interpretar e aplicar códigos normativos e valores dominantes na sociedade (MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010, p. 437).

Na década de 1970, o movimento da “lei e ordem” nesses dois países moldou os estudos sobre polícia que se desenvolveram nesse período. Os trabalhos voltaram-se a pensar formas mais eficientes de controlar os desvios sociais e a criminalidade, assumindo as polícias como forças reativas e necessárias à manutenção da ordem (NEWBURN; REINER, 2007, p. 911). É nesse mesmo contexto que a “guerra às drogas” é anunciada e que os altos índices de criminalidade urbana entram no centro da agenda das campanhas presidenciais e do mandato presidencial de Richard Nixon. Desde então, as produções acadêmicas assumiram um caráter bastante normativo. Nos termos de Manning (2005, p. 438), foram trabalhos formulados para a polícia e não sobre as polícias, uma vez que se voltavam a pensar e propor melhores políticas públicas e formas mais eficientes de mobilizar o poder policial.

Aquilo que Reiner (2004) denomina como “mito da lei e ordem”, inaugurado nesse período, retrata a polícia como a solução mágica para uma série de problemas de ordem pública. Essa abordagem foi retomada e reforçada na década de 1990, período em que a preocupação com a gestão e medição da performance policial seria expressa nas diretrizes de “tolerância zero”, como a política de segurança pública aplicada pelo então prefeito de Nova York, Rudolph Giuliani (1994-2001). O policiamento de “tolerância zero” reforça a importância da presença policial e da punição agressiva, inclusive para pequenas contravenções, visando a gerar um efeito dissuasor aos que possam estar dispostos a cometer um crime (GREENE, 2014, p. 173). Esse modelo foi inspirado na “tese das janelas quebradas”, desenvolvida por Wilson e Kelling na década de 1980, segundo a qual a tolerância sobre pequenos delitos (como lixo nas ruas, pichações ou prostituição) poderia tornar permissiva ou estimular formas mais graves de criminalidade. A prevenção ao crime, portanto, exige que as janelas sejam consertadas e que pequenos delitos se tornem intoleráveis às autoridades públicas (AAS, 2013, p. 64).

Críticos apontam como as políticas de “tolerância zero” acabaram por se voltar a grupos socialmente marginalizados e às atividades a eles associadas, como as subculturas juvenis, os moradores em situação de rua, imigrantes e minorias étnicas, em razão da desordem social que potencialmente poderiam criar (AAS, 2013, p. 64). De maneira reativa, uma gama de estudiosos, como é o caso de Hancourt (2009), demonstrou a ineficiência das políticas baseadas na teoria das janelas quebradas.

Assim, a partir da década de 1990, emerge uma literatura crítica às políticas de “tolerância zero”, levando em conta os exageros e desvios presentes em suas estruturas institucionais e condutas diárias. Tais estudiosos assumem uma concepção liberal, segundo a qual a polícia constitui-se como mais um instrumento de garantia do contrato social, o que pressupõe o consentimento daqueles que são governados (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012, p. 14). Assumindo a premissa do consentimento, essa abordagem reforça que um trabalho policial eficaz só pode ser baseado na cooperação e legitimidade perante a sociedade (SKOLNICK; BAYLEY, 2002).

Concomitantemente, nos anos 1980 uma outra literatura desenvolvia a noção de “polícia comunitária”, criticamente ao recrudescimento da repressão policial que marcaram esse período. Esse modelo é descrito por Skogan (2008, p. 43) como “uma estratégia organizacional que complementa o combate tradicional ao crime com programas orientados para a resolução de problemas e prevenção que enfatizam novos papéis para o público”. Nesse sentido, tem como objetivo adaptar-se às necessidades e prioridades locais contando com o envolvimento dos cidadãos na identificação dos problemas que os atingem (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1990). Esse modelo de policiamento surgiu nos Estados Unidos e no Reino Unido em resposta à deterioração das relações entre a polícia e as comunidades locais, particularmente com relação à violência racista (SKOGAN; HARTNETT, 1997). De maneira crítica, Reiner aponta como tal visão reafirma uma noção idílica da polícia como “uma espécie de serviço social prestando bons trabalhos para uma comunidade harmoniosa de clientes satisfeitos” (REINER, 2004, p. 162), quando na verdade trata-se de uma força do Estado que visa ao controle social.

A necessidade de reforma das polícias também alcançou proporções internacionais, atingindo a política externa dos Estados Unidos. Bayley (2001), influente estudioso da área, propunha que os Estados Unidos democratizassem as polícias estrangeiras, marcadas por práticas de tortura e violação de direitos humanos. A proposta é apresentada pelo autor em um relatório apresentado ao Departamento de Justiça, em 2001, intitulado “Democratizing the police abroad: what to do and how to do it” (“Democratizando a polícia no estrangeiro: o que fazer e como fazê-lo”, em português). Em seus trabalhos, Bayley (2005) identifica que os programas de assistência às polícias estrangeiras conduzidos pelos Estados Unidos deveriam mirar o combate ao crime, mas também o desenvolvimento de uma polícia democrática.

Como o caso evidencia, as polícias tendem a ser estudadas a partir de uma visão normativa e jurídica. Isso significa dizer que muitos estudiosos dedicam suas pesquisas a debater formas mais adequadas de a polícia exercer seu papel de controle do crime e aplicação da lei, com

isso, naturalizando sua própria existência e função (NEOCLEOUS, 2014, p. 10). A polícia passou a ser assumida, nas sociedades modernas, como um pré-requisito ao funcionamento da ordem social, o que estudiosos têm chamado de “fetichismo da polícia” (NEWBURN; REINER, 2007; REINER, 2004). Tal concepção também se reflete nos estudos sobre policiamento transnacional (ver tópico 2.2). Os esforços políticos em transnacionalizar a capacidade coercitiva do Estado é resultado da expansão da criminalidade transnacional, tornando-a necessária e inquestionável, segundo parte da literatura. Tal narrativa também marcou os discursos políticos que, dessa forma, podiam justificar seus esforços.

As instituições aos moldes do que hoje conhecemos como “polícia” foram uma recente invenção inglesa consolidada na metade de século dezenove e acompanhou o desenvolvimento da sociedade urbana e industrial no país (BITTNER, 1970, p. 15; EMSLEY, 2008, p. 73). Nos Estados Unidos, o primeiro departamento de polícia foi criado no estado de Nova York para a cidade de Nova York em 1857, espelhado no modelo londrino (BITTNER, 1970, p. 15; NADELMANN, 1993, p. 14). A formação de burocracias policiais profissionalizadas está diretamente relacionada às pressões que os concomitantes processos de urbanização e industrialização geravam sobre os governos desses países, como problemas de coabitação, de circulação e produção (FOUCAULT, 2008, p.452, 455). Novos problemas sociais que emergiam e ameaçavam a ordem social liberal-capitalista precisavam ser controlados (INNES, 2003, p. 35). Isso não significa que a prática de policiamento não existisse até então. Muitas das funções de controle do crime, hoje tidas como uma das mais centrais à função policial, eram exercidas por agências privadas contratadas pelo Estado e pela vítima, bem como agências militares ou demais burocracias do Estado (NADELMANN, 1993).

A criação da polícia está intimamente ligada à modernidade, marcada pela emergência do Estado e a constituição das cidades. Para Foucault (2008, 421), “a partir do século XVII, vai-se começar a chamar de ‘polícia’ o conjunto dos meios pelos quais é possível fazer as forças do Estado crescerem, mantendo ao mesmo tempo a boa ordem desse Estado”. Nesse contexto, a polícia foi criada com a missão de exercer a soberania do Estado, estabelecendo-se como uma das instituições através da qual o soberano regular a vida de seus súditos (FOUCAULT, 2008, p. 450). Os princípios do liberalismo que se instalaram nas sociedades ocidentais, a partir do século XVIII, redefiniu o papel da polícia. A partir de uma racionalidade da economia polícia, o papel da polícia tornou-se reprimir possíveis desordens, garantindo a liberdade do comércio (FOUCAULT, 2008, p. 474; 2009, p. 118).

Nesse sentido, se hoje entendemos o controle do desvio e do crime como função central da instituição policial, uma crescente literatura vem resgatando um sentido mais amplo de polícia que a compreende como uma prática e não como uma única instituição. Para referir-se a esse conceito, é preferível o emprego do termo policiamento. Nesse caso, entende-se que o policiamento é exercido por uma ampla gama de instituições estatais que se fragmentaram e se desenvolveram historicamente. Nas palavras de Innes (2003, p. 64),

a polícia é uma organização específica e moderna, dotada da autoridade legal do Estado para usar a coerção física ou a ameaça dela, para fazer cumprir a lei em busca da manutenção da ordem social. Em contraste, o policiamento se refere a uma gama diversificada de atividades de ordenação e controle, desempenhadas por uma ampla gama de agências.

A chamada “ciência da polícia”, que se desenvolveu ao final do século dezoito e início do século dezenove, compreendia a polícia não como uma instituição, mas como uma ampla gama de práticas sociais que visam a ordenar, controlar, organizar e regular a sociedade (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012, p. 11). Isso significa que o cerne do mandato policial foi originalmente definido para a garantia da “boa ordem” e, para isso, foram criadas as instituições governamentais cujas funções definiam-se como muito além do controle do crime (NEOCLEOUS, 2000, p. 3-4). Polícia, em suas origens, foi muito mais uma forma de governar que uma forma de exercer e aplicar a lei (NEOCLEOUS, 2000, p. 4). Esse conceito de policiamento está intimamente relacionado à noção de controle social: mecanismo por meio do qual se pretende fabricar e proteger uma ordem social, regulando a conduta dos indivíduos (FOUCAULT, 2008; INNES, 2003, p. 6).

Conforme supracitado, a Labelling Theory (Teoria da Rotulagem), desenvolvida na década de 1960, pensa o policiamento criticamente a partir de sua dimensão política, destacando o quanto sua atuação volta-se a grupos caracterizados socialmente como nocivos, imorais ou antissociais. Parte da estratégia de controle sobre esses grupos está na capacidade de o Estado criminalizá-los (ou rotulá-los como criminosos). Sob esse ponto de vista, não existem atividades que sejam essencialmente criminosas. As categorias legais evoluem e se transformam, de maneira a ser possível que certos atos sejam criminalizados com base nos grupos sociais (em geral, marginalizados) que são a eles associados (REINER, 2012, p. 314).

A Labelling Theory influenciou, nas décadas que se sucederam, o desenvolvimento da chamada escola crítica da criminologia, cujo legado dos estudos marxistas é bastante significativo. Assumindo o olhar da economia política, essa escola defendeu que o controle social

conduzido pelo Estado visa a pacificar os conflitos inerentes à luta de classes e que possam ameaçar a ordem capitalista (INNES, 2003, p. 28). Assumindo os mesmos pressupostos, Neocleous (2014) rompe com as barreiras disciplinares entre Estudos de Segurança Internacional nas Relações Internacionais e a Criminologia para pensar o papel da violência inerente ao sistema capitalista liberal. Para o autor, a manutenção da ordem estabelecida pelo Estado capitalista pressupõe a violência exercida por meio do poder policial do Estado, que se expressa num *continuum* de guerra ao policiamento cotidiano. Assim, Neocleous define esse tal “poder policial” como uma gama de poderes do Estado, que viabiliza o processo de fabricação, controle e reprodução da ordem liberal capitalista. Para ele, portanto, desde os seus primórdios, as polícias estiveram preocupadas com as atividades potencialmente prejudiciais à ordem social e não necessariamente com o controle do crime (NEOCLEOUS, 2000, p. 4). Compreender o policiamento como um mecanismo de controle social nos permite enxergar as instituições policiais como instrumentos muito mais complexos e com objetivos muito mais amplos do que simplesmente o controle do crime. A polícia não é apenas uma força reativa à criminalidade ou ao desvio de maneira geral. Ela é uma força produtiva (NEOCLEOUS, 2000, p. 5).

Na língua inglesa, a polícia é comumente referida como agência de “aplicação da lei” (*law enforcement*, em inglês). Ou seja, um instrumento de que o Estado se usa para garantir que a ordem por ele estabelecida, pelas leis, seja garantida. De maneira inversa, seu poder coercitivo, que inclui a busca, apreensão, prisão, apreensão, vigilância e ações de manutenção da ordem em geral, também requer ferramentas legais que legitimem tal função. Como apontam Bowling e Sheptycki (2015, p. 146), muitas das práticas cotidianas da função policial seriam criminosas se não fossem realizadas sob a proteção da legalidade.

Nas palavras de Neocleous (2000, p. xi), “a história da polícia é a história do poder do Estado”. Criticamente, o autor aponta que as mais diversas teorias do Estado parecem assumir que a polícia é um conceito que pertence à Criminologia e, assim, acaba por ignorá-la. Da mesma maneira, a Criminologia pouco assume a discussão sobre a teoria de Estado. Ainda que o controle do crime seja assumido como função central da polícia, segundo Neocleous (2000, p. xi-xii), o Estado segue no centro do debate, uma vez que é ele a instituição responsável por definir o que é crime.

O poder policial é um elemento central na formação do Estado nacional. Ao reconstituir o processo de formação do Estado europeu, Charles Tilly (1996, p. 75) indica que o governo, ao consolidar sua autoridade, torna-se um extorsionário: a um certo preço, passou a oferecer

proteção à população contra males que eles mesmos podiam perpetrar ou aos quais pudessem ser permissivos. Esse processo é o que o autor chama de “chantagem protecionista”, a partir da qual o governo firma sua capacidade de controle e hegemonia sobre a população, criando uma ameaça — real ou discursiva — para que depois possa oferecer proteção a ela a certo preço (HUGGINS, 1998, p. 229). Assim são criados os aparelhos dedicados à proteção dos “bons” cidadãos e ao controle do “mal” socialmente construído (HUGGINS, 1998, p. 230). Uma vez que consolida sua autoridade, o Estado cria burocracias cujo objetivo é firmar e manter a ordem social, como juízes, forças policiais e outros aparatos coercitivos que assumem a prerrogativa de determinar culpa ou inocência de acordo com os códigos postos pela autoridade central (MOORE, 1990, p. 103).

Na definição de Bittner (apud. REINER, 2004, p. 167), o mandato da polícia define-se pela manutenção da ordem. Contudo, de maneira mais específica, a instituição policial diferencia-se das demais em razão de ser a única agência que acessa o monopólio estatal do uso legítimo da força. Assim, é a capacidade coercitiva que define a polícia. O sociólogo Max Weber (2003, p. 9) define o Estado como “uma comunidade humana que se atribui (com êxito) o monopólio legítimo da violência física, nos limites de um território definido”. Assim como outras organizações políticas que antecederam sua formação, o Estado moderno “é uma relação de homens que dominam seus iguais pela violência legítima” (Weber, 2003, p. 10). A polícia seria, nesse sentido, um dos principais aparatos administrativos e burocráticos que dispõem do uso legítimo da força em nome do Estado (DEFLEM, 2000, p. 740).

As funções de policiamento do Estado foram fragmentadas entre diferentes instituições burocráticas estatais, cada uma com sua própria lógica de funcionamento (BOWLING; SHEP-TYCKI, 2012, p. 12). A burocratização do Estado, nos termos weberianos, fez com que as agências que compõem o maquinário do Estado se tornassem relativamente autônomas do controle popular e político (DEFLEM, 2000, p. 742). A tarefa dessa burocracia é manter a ordem e exercer o controle social, funções que a permite recorrer ao uso da coerção. Em razão de seu conhecimento especializado, experiência e capacidade de tomada de decisão, as polícias tornam-se bastante poderosas a ponto de definir politicamente os termos de sua função (DEFLEM, 2000, p. 742). As polícias detêm a autoridade do conhecimento e, portanto, a capacidade de classificar e priorizar agendas (BIGO, 2008, p. 14).

Se compreendemos o controle social como uma relação de poder entre o Estado e a sociedade, quando ampliamos nossa lente de análise para compreender o policiamento

transnacional, é possível também estender as relações de poder para essa segunda camada que transcende as fronteiras nacionais. O policiamento transnacional tem um papel fundamental de fabricar e manter uma ordem social cujo alcance é também transnacional. Assim, o policiamento transnacional levanta questões sobre quais são as leis a serem aplicadas, sob qual autoridade e em nome de quem ela é aplicada. Quem determina qual é a ordem social a ser fabricada e mantida sob o policiamento transnacional? (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012, p. 8).

As polícias mobilizam uma variedade de instrumentos legais disponíveis — leis, tratados, convenções — para realizarem suas atividades transnacionalmente. Isso significa que os instrumentos legais não criam ou nem sempre definem o trabalho das polícias, mas muitas vezes são operacionalizados por elas (BOWLING; SHEPTYCKI, 2015, p. 142). As polícias buscam os instrumentos legais para ratificarem suas práticas quando já realizadas, o que indica haver uma certa discricionariedade em suas ações (BOWLING; SHEPTYCKI, 2015, p. 172). De acordo com Bowling e Sheptycki (2015, p. 142), a lei é, portanto, uma ferramenta ao poder policial, legitimando o uso da vigilância e da coerção para garantir a governança do sistema global que esteja alinhada aos interesses dos atores poderosos, sendo eles estatais ou não estatais.

Há uma multiplicidade de agências policiais pelo mundo que disputam ou cooperam na definição dessa ordem, mas há uma hierarquia entre elas. Essa relação de poder entre as agências de policiamento emana, em parte, do Estado de onde pertencem, a partir de onde acessam recursos tecnológicos, financeiros ou políticos. Nesse sentido, o crescimento do policiamento transnacional estadunidense na década de 1990 foi possível graças à posição hegemônica que os Estados Unidos assumiram nesse período.

Isso não significa que o policiamento transnacional faça parte ou se expresse como uma estratégia única da ação internacional dos Estados Unidos. Ainda que as polícias tenham um papel central no Estado, como instituições capazes de exercer o monopólio do uso da violência, elas não são meros instrumentos do governo em exercício. Enquanto parte da burocracia estatal, as polícias definem suas próprias agendas e interesses, podendo articulá-las às agendas governamentais ou até contrapô-las ou influenciá-las (BIGO, 2008, p. 12).

Para Deflem (2000, p. 744), um certo grau de autonomia é uma condição necessária à cooperação entre polícias de diferentes países. O “coração” do Estado tornou-se transnacional (BIGO, 2016, p. 401). A imagem da unidade estatal na tomada de decisão foi abalada pela multiplicidade de atores estatais que atuam transnacionalmente sem que haja, necessariamente, uma coerência de objetivos e interesses definidos pelo governo (BIGO, 2016, p. 398). A

homogeneidade do Estado, como assumido pelas Relações Internacionais, é uma ilusão performática e não real, na concepção de Didier Bigo (2016, p. 400).

As polícias podem se beneficiar da posição central que ocupam no Estado, negociando seus interesses com o governo. Certas agendas governamentais podem conferir mais ou menos orçamento, prestígio e poder às polícias que, por sua vez, trabalham para justificar ao governo sua importância. A “guerra às drogas” anunciada por sucessivos governos estadunidenses viabilizaram a criação, ascensão e transnacionalização da DEA que, por sua vez, passou a atuar como um instrumento do governo, mas não só. Seu conhecimento especializado, experiência no campo e prestígio concedeu a essa instituição poder para definir agendas governamentais e também instrumentalizar o governo a seu favor.

As autoridades policiais assumiram um papel fundamental na elaboração de leis em nível nacional internalizando suas experiências transnacionais, assim como influenciam na formulação da legislação de outros países e dos tratados internacionais com base nas suas próprias concepção, internacionalizando suas experiências locais. Bowling e Sheptycki (2015, p. 150) trazem um exemplo significativo nesse sentido. Eles descrevem que Jonathan Winer, o subsecretário de Estado adjunto dos Estados Unidos para a aplicação da lei internacional (1994-1999), observou que os padrões legais que sustentam a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado de 2000 foram elaboradas por tecnocratas nacionais e transnacionais de nível médio, principalmente da Europa e dos Estados Unidos (BOWLING; SHEPTYCKI, 2015, p. 150).

Assim, entende-se que o policiamento transnacional governa o próprio direito internacional. Da mesma forma, parte da cooperação entre agentes de policiamento está fora dos mecanismos de controle e prestação de contas do Estado (BOWLING; SHEPTYCKI, 2015, p. 149). Nesse sentido, buscamos não assumir a polícia como mais instrumento da política externa estabelecida pelo governo, mas como um ator que, apesar da posição central no Estado, não se equivale a ele. Entende-se que as polícias detêm um certo nível de autonomia na condução de suas funções e na construção de suas agendas políticas, podendo inclusive pautar a agenda governamental. As polícias reivindicam ter o domínio sobre a “verdade”, que decorre de seu conhecimento especializado e de sua “autoridade estatística”, permitindo-lhes definir o que é ameaça, o que deve ser policiado e qual é o seu próprio campo de ação (BIGO, 2008, p. 12).

Nesse sentido, buscamos compreender a atuação transnacional da DEA e da Polícia Federal para além de uma relação entre Estados Unidos e Brasil e para além de sua dimensão

reativa ao aumento do tráfico internacional de drogas. As polícias, nesse caso, são compreendidas mais como atores interessados que contribuem na definição do que deve ser criminalizado e reprimido, na construção de redes transnacionais de polícias, na disseminação de diretrizes de policiamento e repressão às drogas, bem como no exercício do poder em nome de seus Estados, quando articuladas com seus respectivos governos.

2.2 Quando as Relações Internacionais se voltam às polícias: olhares sobre a transnacionalização de agências estatais

A polícia é um objeto de estudo estranho às Relações Internacionais. Compreendidas como instituições limitadas à aplicação das leis nacionais e mantenedoras da segurança pública, não foram reconhecidas como atores do sistema internacional. A visão estadocêntrica que predomina na disciplina também dificulta o olhar sobre a atuação internacional de agências estatais, sem que necessariamente sejam simples expressão de uma atuação uníssona daquilo que compreendemos como Estado.

A Criminologia e as Relações Internacionais desenvolveram-se enquanto áreas de conhecimento voltadas a fenômenos distintos: o crime e a guerra, respectivamente. Transformações empíricas e também epistemológicas em ambas as áreas criaram convergências entre elas, permitindo que a polícia ganhasse destaque no campo de Estudos da Segurança Internacional. A ascensão da variável da globalização nos estudos de Relações Internacionais e, especificamente de Segurança Internacional, acompanhado das considerações sobre o papel dos atores não estatais no sistema internacional, pautam esse avanço. De maneira mais abrangente, as definições dos domínios doméstico e o internacional se tornaram cada vez menos claras, permitindo que fosse pensada a transnacionalidade dos processos e dos atores governamentais.

Essa virada epistemológica não emergiu num vazio, mas respondeu a importantes transformações que se desenvolviam na sociedade. A partir da década de 1980, a criminalidade passou a tomar o centro da agenda de segurança internacional de países como os Estados Unidos, que a partir de então foi disseminada transnacionalmente por meio das organizações intergovernamentais, de suas relações bilaterais e por meio das suas agências de policiamento. O diagnóstico sobre as crescentes ameaças representadas pela criminalidade transnacional demandou um esforço em torno da transnacionalização do policiamento, conseqüentemente, conforme debateremos no subsequente tópico (2.3).

Autores da Criminologia passam a identificar uma homogeneidade de linguagens e práticas nas formas de combate ao crime que atravessam as fronteiras (GARLAND, 2001; NEWBURN; SPARKS, 2004).

A criminologia e a justiça criminal como áreas de estudo terão que lidar com a intersecção tensa e contraditória entre 'o espaço dos fluxos' e 'o espaço dos lugares', pois é aqui que novas formas institucionais emergem e energias políticas são geradas (NEWBURN; SPARKS, 2004, p. 2).

Nesse contexto de indefinição entre ameaças domésticas e internacionais, as supostas distinções entre o papel dos militares e dos policiais foram dissolvidas. Em muitas democracias ocidentais, a criminalidade transnacional passou a ocupar o centro da agenda da segurança internacional e tais distinções tornaram-se cada vez menos distinguíveis (ANDREAS; PRICE, 2001). É possível, portanto, identificar uma crescente convergência e transversalidade entre os trabalhos conduzidos pelos profissionais da segurança nacional e da segurança pública, como resultado do processo que Andreas e Price (2001) denominaram como “policialização das forças armadas” e “militarização das polícias”. Esse processo diz respeito à transformação das polícias em organizações cada vez mais semelhantes a militares, em termos de conduta, tática, equipamentos ou objetivos, bem como a crescente atuação das forças armadas, juridicamente destinadas exclusivamente à defesa do território nacional, em questões de segurança doméstica. Segundo os autores, muitas das tecnologias, *expertises* e recursos militares passaram a ser transferidos e reutilizados para o combate ao crime.

Por exemplo, as operações de paz das Nações Unidas lançadas a partir da década de 1990, em sua maioria, passaram a incluir a reforma do setor de segurança e das polícias locais. Em 2004, a ONU enviou mais de 4 mil policiais da United Nations Civilian Police (UNCIVPOL) a oito missões (SERAFINO, 2004, p. 5). Suas missões passaram a envolver monitoramento, consultoria, treinamento, reconstrução e até aplicação da lei (BAYLEY, 2005, p. 206). Da mesma forma, operações de interdição e outras formas de combate à criminalidade transnacional passaram a mobilizar policiais em operações internacionais.

Já no âmbito doméstico, tornou-se comum o emprego das Forças Armadas em operações de combate à criminalidade. Para Graham (2017, p. 122), assistimos a um novo urbanismo militar, marcado pelo uso de tecnologia militar e civil com a finalidade de vigilância e controle da vida cotidiana. Isso se manifesta, segundo o autor, no uso recorrente da guerra como

metáfora para descrever a condição em que vivem as sociedades urbanas, como é o caso da “guerra às drogas” (GRAHAM, 2017, p. 26).

No Brasil, os militares têm sido mobilizados em operações de combate à criminalidade nos morros e favelas do Rio de Janeiro, por exemplo. As operações Rio I e Rio II nos anos 1990, bem como as ocupações dos Complexos da Pena e do Alemão em 2010 e dos Complexos de Manguinho, Maré, Cidade de Deus, Muquição, Chapadão e Pedreira durante as Olimpíadas de 2016 são exemplos dessas transformações. Ações que visavam à “ocupação” e “retomada do território” assemelharam-se muito a um cenário de guerra ou com operações de paz. Não por acaso, foram recrutados para tais operações fuzileiros navais com experiência nas missões da ONU no Haiti, a MINUSTAH. Veículos blindados, helicópteros e armas pesadas compuseram aquele cenário (SOUZA, 2015, p. 208). Ademais, as militarizações também se manifestam de formas menos espetaculares, como revela a crescente tendência de que militares assumam a gestão da segurança pública no país, como em secretaria de estados e municípios (SOUZA, 2015, p. 208). Por sua vez, a força de elite da Polícia Militar do Rio de Janeiro, o Batalhão de Operações Especiais (BOPE) e a Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) da Polícia Civil do Rio de Janeiro informalmente enviaram policiais à MINUSTAH para oferecer treinamento e também observar o uso de novas tecnologias que lá estão sendo empregadas (TOLEDO, 11 de janeiro de 2008).

Se as discussões sobre policiamento e crime estiveram tradicionalmente vinculadas ao Estado, cujo espaço de atuação se delimitava às fronteiras nacionais, as crescentes configurações subnacionais e transnacionais da criminalidade e do combate ao crime deslocaram o nível de análise da disciplina para o local e para o global (AAS, 2013, p. 3). Nesse contexto de transformações, as polícias passaram a ganhar atenção das Relações Internacionais. Sua entrada na disciplina deriva dos debates sobre a transnacionalidade do crime — e, portanto, a necessidade de também transnacionalizar a repressão — e dos questionamentos sobre a militarização das polícias e a policização das Forças Armadas — levando em conta o crescente papel das polícias em ações internacionais que, a priori, seriam de atribuição dos militares, como é o caso das operações de paz.

Muitas formas de cooperação policial têm sido incentivadas pelas organizações internacionais, como as Nações Unidas, Mercosul ou União Europeia. Em outros casos, os próprios esforços de cooperação se institucionalizam na forma de organizações internacionais, como a UNPol, Ameripol, Europol ou a mais antiga Interpol (BIGO, 2000; BOWLING; SHEPTYCKI,

2012; DEFLEM, 2000). Tais transformações levantaram, para estudiosos, questões fundamentais que desafiam as premissas das Relações Internacionais em torno das noções sobre Estado, soberania, autodeterminação ou representação democrática, por exemplo (GREENER, 2009, p. 92; NEWBURN; SPARKS, 2004, p. 2).

O fim da Guerra Fria é considerado um marco de virada importante para esse debate. O confronto entre as duas grandes potências, Estados Unidos e União Soviética, foi então substituído por outros, novos e de menor escala. As incertezas frente à nova ordem mundial que se desenhava chegaram a produzir reações nostálgicas dos atores estatais da segurança nacional dos Estados Unidos com relação à clareza e simplicidade que definiam o período da bipolaridade (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 257). Analistas procuravam prever como desenharia a nova balança de poder internacional e que tipo de ameaça definiria a nova agenda de segurança internacional (HUNTINGTON, 1997; NYE, 1992; WALTZ, 1993).

As chamadas “ameaças não estatais” que ganharam centralidade na agenda da segurança nacional de diversos países do mundo, com destaque aos Estados Unidos, tornaram-se objeto de estudo para uma crescente gama de abordagens no campo dos estudos de segurança internacional (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 288). O crime transnacional, com especial destaque ao tráfico internacional de drogas, foi um dos temas que se destacaram nos debates políticos e acadêmicos nesse campo. A transnacionalização do policiamento tem sido justificada politicamente como resposta às ameaças trazidas pela globalização.

Autores apontaram um “lado obscuro” da globalização, identificando que “a mesma infraestrutura que facilitou o fluxo global de bens, pessoas e capital gerou ameaças à segurança da sociedade”, como o crime organizado transnacional (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 489). Segundo uma ampla literatura, a abertura das fronteiras aos fluxos internacionais transformou o contexto em que as atividades criminosas poderiam operar, encorajando a formação do que ficou cunhado como “crime organizado transnacional” (WILLIAMS, 1994).

A globalização tornou-se chave explicativa importante para muitas transformações da sociedade ao final do século vinte, tornando difícil sua própria conceptualização. O termo globalização assumiu o centro dos debates nas ciências humanas já na década de 1970, em reação às relações de interdependência marcada pelos complexos fluxos econômicos e tecnológicos que permitiram o trânsito cada vez mais intenso de pessoas, bens, capital e informações, sobretudo sociedades ocidentais (NYE; KEOHANE, 1971). Na década de 1990, esse debate ganhou um

novo impulso, como elemento destacado dentre as mudanças que o fim da Guerra Fria impôs às relações internacionais (OMAE, 1990; STRANGE, 1996). A vitória estadunidense permitiu que o capitalismo atingisse níveis globais e que reformas neoliberais do mercado internacional impusessem mudanças significativas nos fluxos transnacionais de capital e produtos.

Para Saskia Sassen (2010, p 11), o fato de um processo social ou uma entidade estarem localizados nas delimitações do território nacional não mais significa, automaticamente, que eles sejam nacionais ou autorizados pelo Estado, mas podendo ser uma “localização do global”. Assim, a globalização não se limita apenas às suas manifestações explicitamente globais, como as organizações internacionais, os mercados financeiros ou o cosmopolitismo. Ela também pode ser compreendida a partir de práticas localizadas no espaço nacional, mas que conectem redes e entidades transnacionais (Sassen, 2010, p. 11). A partir dessa visão, podemos incluir como expressões da globalização redes transacionais de ativistas preocupados com uma determinada temática, bem como a atuação transnacionalizada de agências policiais nacionais e locais.

Para Held e McGrew (2003, p. 3), “a globalização representa uma mudança significativa no alcance espacial das relações sociais e da organização em direção à escala inter-regional ou intercontinental”. Isso não significa dizer, segundo os autores, que o global substitua ou tenha precedência sobre as dinâmicas locais, mas sim que o fenômeno global habita o espaço nacional, permitindo compreender processos que se realizam no espaço territorial nacional como globais (HELD; MCGREW, 2003, p. 3). Segundo a definição de Giddens (2013, p. 64), “a globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais mundiais que ligam as localidades distantes de tal maneira que os eventos locais são moldados por eventos que ocorrem a muitos quilômetros de distância e vice-versa”.

Estudiosos sobre globalização nas Relações Internacionais desestabilizaram os pressupostos estadocêntrico que marcaram a disciplina desde sua criação. Ao questionarem as estancas dicotomias entre o espaço doméstico e internacional, introduziram a importância das relações transnacionais e dos atores não estatais no sistema internacional. Ou seja, foram colocadas em xeque as premissas sobre o Estado como centralizador dos processos sociais que se realizam dentro do território nacional (Sassen, 2010, p. 9). A inclusão do referencial global nas Relações Internacionais abriu um amplo leque de possibilidades de agenda de estudos. Isso porque passam a mirar atores e processos até então ignorados, como os negócios transnacionais, os movimentos revolucionários, as organizações sindicais, as redes de conhecimento acadêmico-científicas ou as empresas de transporte e comunicação, grupos criminosos transnacionais ou

agências governamentais que passam a atuar transnacionalmente, para citar alguns exemplos (BIGO, 2017; COX, 1971, p. 554; KRAUSE, 1971, p. 523; MORSE, 1971, p. 373).

O novo papel da autoridade estatal se tornou um ponto central no debate sobre globalização. Por um lado, autores como Susan Strange (1996) entendem que a globalização levaria a uma retração do papel do Estado perante o crescimento do mercado global. Já outros, mais céticos, reafirmam a primazia do Estado enquanto *locus* do poder, do espaço territorial e das fronteiras nacionais, relativizando a importância da globalização como fenômeno transformador da estrutura do sistema internacional (HIRST, 1997). Para eles, as mudanças às quais assistimos não alteraram a primazia do Estado no sistema internacional (MANN, 1997) porque o processo que denominamos globalização não é uma novidade e está acontecendo por mais de um século, ainda que tenha passado por interrupções pontuais em períodos de crises e guerras, aponta Hirst (1997, p. 410).

Já Held et al. (1999) reconhecem que a globalização esteja acontecendo há séculos, mas reafirmam que sua atual versão é genuinamente diferente em escala e em natureza. Avanços tecnológicos têm estimulado o aumento do fluxo de pessoas, bens, ideias e capital há mais de 200 anos e, de alguma maneira, é possível dizer que hoje o Estado está mais preparado do que nunca para responder às decorrentes consequências desse processo (KRASNER, 2001, p. 24). Nesse caso, a globalização está transformando o escopo da autoridade estatal, que se enfraqueceu em alguns aspectos, mas se fortaleceu em outros (KRASNER, 2001, p. 25). Vale ainda pontuar que os valores da autonomia e soberania, ditos ameaçados pela globalização, jamais foram uma realidade para a maioria dos Estados (KRASNER, 2001, p. 20).

Saskia Sassen (2010, p. 31) também discorda de que o poder do Estado esteja erodindo, mas identifica uma rearticulação da sua autoridade. O Estado continua participando do processo de globalização, estabelecendo estruturas que a viabilizam e a promovem. Para a autora, as dimensões da autoridade, do direito e do território estão, em alguns aspectos, desnacionalizando-se e sendo assumidas por outros atores, locais e transnacionais, públicos e privados. Ainda assim, o alcance na globalização e a forma como ela se manifesta é fundamentalmente distinta nas mais diversas partes do mundo, o que reafirma a importância contextual do local.

O termo “transnacional” vem sendo trabalhado pela literatura de Relações Internacionais desde a década de 1970, como derivação do processo de globalização (NYE; KEOHANE, 1971). Contudo, essa literatura assume como transnacional aquele que não faz parte do nacional pelo seu vínculo ao global, o que se aplicaria apenas aos atores não estatais, como as empresas

privadas multinacionais ou a grupos terroristas, por exemplo (BIGO, 2016, p. 398). Bigo (2016), por outro lado, defende haver um emaranhamento do local e do global quando agências do próprio Estado passam a atuar transnacionalmente. O Estado está presente nas relações internacionais de forma desagregada, o que também revela um processo de rearticulação da sua autoridade (BIGO, 2016, p. 406; SLAUGHTER, 2004, p. 5).

Trabalhamos nesta pesquisa com uma abordagem que define os atores transnacionais como aqueles que interagem simultaneamente nos espaços sociais nacional e transnacional, sem que seja possível uma definição essencial de sua natureza (BIGO, 2016, p. 398). Há continuidades e sobreposições dessas dimensões, que resultam na formação de uma rede de profissionais – compostos por agentes públicos e privados, como as polícias, as forças armadas, as empresas privadas de segurança – que não pode ser definida a partir da dicotomia nacional/internacional. A terminologia “transnacional” permite a expansão da análise para além dos marcos estadocêntricos tão tradicionalmente estabelecidos pelas Relações Internacionais e acende o questionamento em torno das redes, coalizões, contatos e interações entre atores (estatais e/ou não estatais), através e apesar das fronteiras nacionais que nem sempre ocorre de forma institucionalizada, como na diplomacia, por exemplo (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012). Dessa forma, organizações internacionais, agentes e agências estatais, grupos organizados da sociedade civil, empresas privadas, grupos organizados criminosos podem ser identificados enquanto atores relevantes à análise das Relações Internacionais e se relacionarem entre si por redes transnacionalizadas (JOHNSTON, 2000).

A globalização mudou fundamentalmente a forma como a segurança internacional é compreendida, política e academicamente. As possibilidades de insegurança e, portanto, o espaço de atuação dos atores da segurança também se globalizou, na medida em que as fronteiras se tornaram menos intransponíveis e a articulação entre redes transnacionais cada vez mais intensa. A globalização tem sido reconhecida por estudiosos como fonte de “turbulência” (ROSENAU, 1990), de “sociedade de risco” (BECK, 1992), de “novas guerras” (KALDOR, 2006). A globalização gerou um terreno de insegurança caracterizado por fluxos e interações de perigos globais (BOOTH, 2014). A importância da globalização como transformadora da segurança internacional é reconhecida por uma ampla literatura na área e é apresentada como principal imperativo para a expansão da criminalidade e do policiamento transnacional (BOWLING, 2009).

O policiamento transnacional é definido pela literatura como “qualquer forma de manutenção da ordem, aplicação da lei, manutenção da paz, investigação criminal, compartilhamento de inteligência, ou outras formas de trabalho policial que transcende as fronteiras nacionais” (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012, p. 1). Segundo Andreas e Nadelmann (2006, p. 3), a tônica do crime organizado transnacional legitimou um processo de homogeneização das leis criminais, proliferação de agências intergovernamentais, expansão do orçamento e responsabilidades das agências policiais, expansão extraterritorial das jurisdições dessas agências, implantação de tecnologias mais sofisticadas de vigilância e monitoramento global, a intensificação da cooperação policial e emprego de recursos militares e de inteligência para combatê-lo. A partir de então, o ponto de vista do policiamento passou a tomar como referências o global, o transfronteiriço e o transnacional (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012).

Pesquisadores dedicados ao tema passaram a dar atenção à formação de arranjos multilaterais que viabilizam e estimulam o policiamento transnacional (ANDERSON, 1989; BOWLING, 2009), seja via regimes internacionais (ANDREAS; NADELMANN, 2006; BEWLEY-TAYLOR, 2003), seja via organizações intergovernamentais, como a Interpol (BARNETT; COLEMAN, 2005; CAMERON-WALLER, 2008), a Europol (BROWN, 2008) ou via outras formas de cooperação policial (FRIEDRICHS, 2008; LEMIEUX, 2010). Há ainda aqueles que buscam destacar a dimensão transnacional do policiamento local (AAS, 2013; BOWLING, 2009). E, por fim, há aqueles com quem dialogaremos de maneira mais destacada neste trabalho, que miram a atuação das agências de policiamento para além de suas jurisdições nacionais, seja atuando como adidos ou fomentando treinamento policial, financiamento a agências estrangeiras ou participando de operações conjuntas (BAILEY, 2008; BIGO, 2000; FOWLER, 2008; NADELMANN, 1993).

Se partirmos da definição de policiamento previamente apresentada (2.1), devemos ainda levar em consideração que tais atividades visam não apenas ao controle da criminalidade, mas à fabricação e manutenção de uma certa ordem favorável àquele que exporta seu modelo de policiamento. Assim, os regimes internacionais, bem como acordos bilaterais que endossam essa transnacionalização, são resultado de esforços mobilizados por atores da política, mas também pelos próprios agentes policiais que, como “engenheiros jurídicos”, nas palavras de Bowling e Sheptycki (2015, p. 142), utilizam-se de sua capacidade de fazer do direito para alcançar fins específicos que, em geral, reafirmam e defendem a ordem global vigente. Isso significa manter a posição hegemônica de atores estatais e não estatais dominantes. “Em vez de restringir o poder estatal e corporativo, a lei é uma ferramenta disponível para policiar,

permitindo que a vigilância e a coerção intrusivas sirvam aos interesses dos poderosos” (BOWLING; SHEPTYCKI, 2015, p. 142).

O campo de estudos sobre policiamento transnacional desenvolveu-se entre as décadas de 1990 e 2000 nas Relações Internacionais e na Criminologia, disciplinas cuja interconexão tem se tornado cada vez mais urgente perante a importância do crime organizado transnacional e de seu combate na agenda da segurança internacional. Partes significativas dos trabalhos dedicam suas análises ao tráfico internacional de drogas e ao terrorismo, como casos paradigmáticos do que passou a ser chamado de policiamento transnacional.

Como confirmam Bowling e Shepticky (2012, p. 141), há ainda escassos trabalhos empíricos sobre o policiamento transnacional, ainda que esse tipo de atividade possa ser encontrado no mundo todo. A obra de Nadelmann (1993) foi o primeiro e ainda um dos poucos trabalhos empíricos sobre o papel das agências de policiamento estadunidense no estrangeiro. Conhece-se pouco sobre as atividades que essas agências realizam transnacionalmente. Talvez porque essa forma de policiamento é conduzida, na maior parte das vezes, de forma informal “em nome da lei sem ser constrangida ou regulada pela lei” (2012, p. 142), o que torna o acesso a essas informações pouco acessível, sobretudo sob uma leitura institucional e jurídica do fenômeno, bastante comum nas Relações Internacionais.

Um grupo seleto de autores publicou artigos em periódicos acadêmicos e organizou livros nos quais puderam agregar os autores especialistas no tema. Parte da literatura sobre o policiamento transnacional entende o fenômeno como resultado das transformações provocadas pela globalização; ou seja, como uma resposta ao crescimento do crime transnacional e assim como uma expressão da transformação do sistema internacional e do modelo de governança global que incluem instituições internacionais e os regimes internacionais (ANDERSON, 1989; ANDREAS; NADELMANN, 2006; SHEPTYCKI, 1996).

Andreas e Nadelmann (2006, p. 17) cunharam o termo “regime de proibição global” para descrever o processo de homogeneização dos sistemas de justiça criminal e a regularização das relações e justiça criminal transfronteiriças. As atividades transnacionais, como é o caso do tráfico de drogas, tornam-se objetos de regimes de proibição global como resultado da inadequação de medidas domésticas e unilaterais em contê-las, por tratar-se de crimes que burlam e perpassam fronteiras e jurisdições nacionais (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 18). Desse modo, a segurança construiu-se como um “bem público global”, nos termos de Loader e Walker (2007).

Segundo a definição de Krasner (1982, p. 185), emprestada pelos autores, um regime internacional se define como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada esfera”. Andreas e Nadelmann (2006) acrescentam, contudo, que esse regime foi resultado da confluência de percepções, interesses e noções morais entre os atores dominantes específicos do sistema internacional, em particular os Estados Unidos.

Segundo a visão de Krasner (1986) e Keohane (1982), os regimes internacionais são resultado de consensos e moldam o comportamento desses mesmos atores. Já para Cox (1981), as instituições refletem as relações de poder de uma determinada ordem, cujo ator hegemônico impõe seus interesses por meio de instrumentos ideológicos e materiais. Assim, outros trabalhos apontam que a noção do crime organizado transnacional funcionou como instrumento dos interesses de certos Estados, agências governamentais, empresas privadas e setores sociais em termos de orçamento, prestígio e poder (ANDREAS; NADELMANN, 2006; MCCULLOCH, 2007). Segundo Nadelmann (1993, p. 470), os Estados Unidos promoveram suas próprias normas de justiça criminal para o ambiente transnacional, argumento que leva o autor à conclusão de que o processo de transnacionalização do policiamento foi, na verdade, um processo de americanização do policiamento.

O estudo de Friedrichs (2008) se pergunta o que torna esses países dispostos a se engajarem no policiamento transnacional, ainda que isso possa representar a corrosão do seu monopólio do uso legítimo da força, pressuposto weberiano de soberania do Estado moderno. O questionamento do autor nos deixa uma segunda pergunta em aberto: a internacionalização do monopólio da força é um processo consensual ou se responde a algum tipo de coerção de um Estado sobre outro?

Parte significativa dos autores apontam o protagonismo estadunidense no combate transnacional ao tráfico internacional de drogas. Alguns deles interpretam tal esforço como uma estratégia de promoção de seu poder hegemônico sobre a América Latina (TOKATLIAN, 2015; WOODIWISS, 2003). Segundo Andreas, Nadelmann (2006, p. 106), Bewley-Taylor e Jelsma (2011, p. 8), nenhum outro país dedicou tanto esforço financeiro e diplomático na internacionalização de suas normas criminais, assim como na vigilância, policiamento e coleta de dados sobre crimes e jurisdições de outros países. É a partir desse empreendimento, portanto, que esta pesquisa propõe se debruçar.

A ascensão do crime organizado transnacional enquanto objeto da segurança internacional foi trazida politicamente à tona pelo anúncio da “guerra às drogas” e, posteriormente, pela “guerra ao terror”, justificando a expansão internacional das agências policiais, sobretudo estadunidenses. Para Andreas e Nadelmann (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 4), a era moderna de policiamento internacional se deve à campanha de combate ao tráfico de drogas promovida pelos Estados Unidos desde a década de 1970, considerada por Sheptycki (1996, p. 73) o maior empreendimento de aplicação da lei no mundo contemporâneo.

Por outro lado, Andreas e Nadelmann (2006) lembram que a interação transnacional de agências policiais não é uma novidade da história. Colocam isso à prova ao resgatar outros exemplos precedentes, o papel marinha britânica na supressão ao tráfico internacional de escravos no século dezenove (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 25-26). Ainda assim, reafirmam que a era moderna de policiamento transnacional foi sustentada pela campanha da “guerra às drogas” promovida pelos Estados Unidos desde a década de 1970 (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 4). Para Sheptycki (1996, p. 73), a “guerra às drogas” é o maior empreendimento de aplicação da lei no mundo contemporâneo, tanto no nível transnacional como nos domínios nacionais.

O protagonismo estadunidense na transnacionalização da “guerra às drogas” é objeto de uma ampla literatura. Segundo Andreas (1995, p. 75-76), a partir da década de 1990 os Estados Unidos voltaram-se à América Latina em basicamente duas frentes: a expansão do modelo de liberalização econômica e o investimento na “guerra às drogas”, que se tornou certamente o tema mais importante da política de segurança dos Estados Unidos para a região. A mudança no tom das políticas contra as drogas ao final da Guerra Fria foi evidente como resultado da redefinição das prioridades no campo da segurança internacional no contexto da nova ordem internacional que se consolidava. A presença estadunidense na região é analisada não a partir da chave analítica do policiamento transnacional, mas também sob a perspectiva analítica da securitização (PEREIRA, 2015), da militarização e das intervenções internacionais (BAGLEY, 2012; TOKATLIAN, 2015) e da internacionalização do modelo de guerra às drogas, de maneira abrangente (RODRIGUES, 2012).

O livro “Cops Across Border”, publicado por Ethan Nadelmann (1993), foi pioneiro no debate sobre policiamento transnacional e segue sendo uma das mais importantes referências na área. Dentre os poucos trabalhos que desenvolvem uma pesquisa empírica e histórica, a obra resgata a atuação internacional das agências policiais estadunidenses desde a independência do

país, em 1776, narrando continuidades e mudanças dessa prática. Segundo o autor, é possível notar impulsos significativos entre as décadas de 1940 e 1990, período que consolida a posição dos Estados Unidos como potência hegemônica. A política externa do país assume, a partir de então, a missão de gerir e policiar a ordem econômica e de segurança internacional que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. Essa função de policiamento se desmembrou em uma série de ações, como gestão e proteção dos militares alocados no estrangeiro, bem como a criação de programas de treinamento militar e policial nos países subdesenvolvidos (NADELMANN, 1993, p. 2). Os fatores a serem considerados nesse processo, indicados pelo autor, são a decisão estadunidense de não retornar ao isolacionismo, mas de assumir um papel de liderança na promoção de um sistema internacional capitalista, bem como a proliferação de atividades não governamentais — financeira, industrial, legal, entre outras — em que os governos estadunidenses identificavam interesses políticos e regulatórios (NADELMANN, 1993, p. 104).

É a partir dessa perspectiva que Huggins (1998) desenvolve a mais densa pesquisa sobre o papel dos Estados Unidos na formação, ajuda e treinamento das polícias brasileiras desde a década de 1930 até o final da Guerra Fria. Nesse período, os Estados Unidos apresentavam o treinamento a polícias estrangeiras como uma modalidade de cooperação técnica e benigna, mas que segundo a autora, constituía-se como mais uma frente da política internacional estadunidense por meio da qual foi exercido seu poder hegemônico. Segundo a autora, “em todos os sentidos, todo policiamento é político” (HUGGINS, 1998, p. 17).

A partir de outro viés analítico, Deflem (2004, p. 23) relativiza a interpretação de que as polícias sejam meras extensões do poder do Estado. O trabalho policial é determinado, ao contrário, pelos desenvolvimentos internos relacionados ao processo de burocratização nos termos weberianos (DEFLEM, 2004, p. 16). No que concerne à transnacionalização das polícias, sua interpretação é a de que “quanto maior a extensão em que as instituições policiais nacionais obtiveram uma posição de independência institucional de seus respectivos centros políticos, maior é a chance de essas instituições estarem em posição de se engajar na cooperação internacional” (DEFLEM, 2004, p. 21). Ou seja, a cooperação internacional entre polícias, em sua avaliação, exige um relevante grau de autonomia das instituições policiais com relação às agendas de seus respectivos governos. O objetivo que move a aproximação entre as polícias é, portanto, “um interesse organizacional comum na luta contra o crime internacional” (DEFLEM, 2004, p. 21-22).

Essa interpretação dialoga, em partes, com aquela oferecida por Bigo (2016), para quem a polícia como uma burocracia profissionalizada que compartilha transnacionalmente de um conhecimento especializado e que nem sempre serve como instrumentos da política externa daquele respectivo governo. As agências de policiamento possuem suas próprias agendas e prioridades que, por vezes, tencionam-se com aquelas assumidas pela agenda nacional. No caso das polícias, Bigo (2016, p. 409) entende haver “campos burocráticos transnacionais” nos quais é criado um certo posicionamento autônomo em torno de suas atividades especializadas e passam a ser construídos laços de lealdade transnacionais. Em certas situações, a noção de pertencimento, ao que o autor chama de “guildas transnacionais”, pode criar laços de lealdade superior àquele vinculado ao Estado nacional. A homogeneidade do Estado é, para Bigo (2016, p. 400), uma “forte ilusão”.

Bigo (2016) não explica, contudo, de onde provém e como se constitui as racionalidades que definem a ação das agências policiais e sua relação com estruturas institucionais e normativas que, necessariamente, passam pelo Estado. Além disso, o trabalho não encaminha um debate sobre as relações de poder dentro desse campo especializado e que passa a definir as relações entre as diferentes agências policiais transnacionalmente. Ou seja, por que as agências estadunidenses se sobressaem no campo do policiamento transnacional e qual é o papel do governo na definição da agenda, o orçamento e as estruturas jurídicas e normativas que pautam as relações das polícias com seus pares?

A transnacionalização da DEA deriva da construção de uma agenda política formulada e sustentada por sucessivos governos estadunidenses. A securitização do tema das drogas e do crime transnacional pelos governos estadunidenses a partir da década de 1970 demandou que a repressão ao crime também se transnacionalizasse, tornando a DEA um ator central e poderoso nesse processo, o qual será desenvolvido no próximo capítulo. Seu poder e prestígio do campo doméstico soma-se, ainda, ao *status* hegemônico do Estado ao qual pertence – os Estados Unidos – o que lhe permite exercer poder transnacionalmente.

2.3 O nexu entre criminalidade transnacional e policiamento transnacional

A relação entre as ameaças globais e inseguranças locais, como a criminalidade, tem ganhado notoriedade nos debates da sociedade civil e moldando respostas políticas específicas para enfrentá-las (AAS, 2013, p. 2). A transnacionalização do policiamento como resposta ao

reconhecimento das limitações do Estado em controlar fluxos globais se apresenta simultaneamente às reações políticas que reforçam a necessidade de força das autoridades nacionais, quando assistimos a discursos proferidos por atores políticos que anunciam sua determinação em mobilizar todos os meios necessários para lidar com a ameaça da criminalidade (AAS, 2013, p. 8; CHRISTIE, 2000).

O crime transnacional tem sido definido politicamente como uma “nova ameaça” à segurança internacional, sobretudo nos Estados Unidos (PEREIRA, 2015). Estudiosos das relações internacionais e da criminologia têm buscado cruzar esses campos de estudo na tentativa de compreender a crescente conexão entre a segurança internacional e a criminalidade (CEPIK; BORBA, 2011). Podemos identificar três grupos de estudiosos que se debruçam sobre o tema da criminalidade transnacional nos Estudos de Segurança Internacional.

A emergência do chamado “crime organizado transnacional” tem colocado à prova o papel do Estado em reafirmar sua autoridade no território nacional ao mesmo tempo que o desafia a expandir o exercício de poder para além de tal delimitação espacial, dada a natureza transnacional da atividade criminosa (SERRANO, 2005). Portanto, estabelece-se um nexos entre globalização, segurança, transnacionalização do crime e, portanto, a transnacionalização dos próprios esforços para seu combate. Esse nexos é questionado por uma série de autores que desconstruem a narrativa baseada em “soluções do problema” que se forja neutra, mas que refletem uma relação de poder e mascara o elemento político dessas ações.

O primeiro grupo de autores identifica um crescimento significativo da criminalidade transnacional, por exemplo, o tráfico de drogas, como resultado do processo de globalização. Como resposta lógica, sustentam a necessidade de que o policiamento também se transnacionalize (p.e. WILLIAMS, 1994). O segundo grupo, que se desenvolve nos anos 2000 em reação àquelas produções, interpreta tais transformações como narrativas políticas ou construções sociais que legitimaram respostas emergenciais e excepcionais, apontando criticamente os perigos da securitização da criminalidade transnacional (p.e. ANDREAS; NADELMANN, 2006). Parte delas, ainda, entende o policiamento transnacional não como uma resposta lógica ao crescimento do crime transnacional, mas como um projeto político que visa a fins mais amplos, mas que vem sendo mascarado pela narrativa da ameaça representada pela criminalidade transnacional (p.e. MCCULLOCH, 2007).

Cada uma dessas abordagens oferece caminhos distintos para compreender as relações entre a DEA e a Polícia Federal. Por essa razão, este tópico pretende localizar a pesquisa dentro

de um debate mais amplo sobre as dimensões transnacionais da criminalidade e de seu combate, distinguindo as diferentes maneiras que a literatura tem significado e reagido a esse fenômeno.

O crime organizado transnacional é definido como um “crime que é cometido através das fronteiras nacionais ou tem efeito em outros países” (BEARE, 2012, p. 425). O termo “crime transnacional” foi juridicamente definido pelas Nações Unidas por meio do “4º Relatório das Nações Unidas sobre Tendências Criminais e Operações de Sistemas de Justiça Penal”⁴ como quaisquer “infrações cuja criação, prevenção e/ou efeito direto ou efeitos indiretos envolvem mais de um país”, incluindo dentre elas o tráfico de drogas. Em 1994, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração Política e Ação Global de Nápoles contra o crime transnacional (Resolution 49/159) recomendando estratégias e incentivando a cooperação entre os países com o fim de combater o crime transnacional.

Em 2000, foi criada a primeira convenção das Nações Unidas sobre o tema, a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, definindo-o como:

Grupo criminoso organizado designa um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente por um período de tempo e que atua de maneira articulada com o objetivo de cometer um ou mais crimes graves ou infrações estabelecidas em conformidade com a presente convenção, a fim de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material (ONU, 2000, p. 5).

Por meio desta Convenção, foram propostas diretrizes para a repressão transnacional ao crime, como a homogeneização dos procedimentos jurídicos e das legislações nacionais no que tange à criminalização da participação em crime organizado transnacional, da corrupção e da lavagem de dinheiro; definição de procedimentos jurídicos relacionados a questões de extradição, acusação, sanções, jurisdição, julgamento e proteção de testemunhas e vítimas; e promoção de cooperação policial e jurídica em inteligência, investigação, treinamento e assistência técnica (ONU, 2000). No prefácio do documento, Koffi Annan, então Secretário Geral da ONU, defende que:

Se o crime cruza as fronteiras, o mesmo deve acontecer com as autoridades. Se o estado de direito é prejudicado não só em um país, mas em muitos, então aqueles que o defendem não podem se limitar a meios puramente nacionais. Se os inimigos do progresso e dos direitos humanos buscam explorar a abertura e as oportunidades da globalização para seus propósitos, então devemos explorar esses mesmos fatores

⁴ O nome original em inglês é “Fourth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems (CTS)”.

para defender os direitos humanos e derrotar as forças do crime, da corrupção e do tráfico de seres humanos (ONU, 2000, p. iii).

Tal avaliação, consolidada nas Nações Unidas, é compartilhada por alguns estudiosos na área. Williams (1994, p. 107) avalia que o crime organizado mina o tecido social que sustenta a sociedade, afeta a produtividade e competitividade dos indivíduos, corrói o monopólio do uso da violência por parte do Estado e, ainda, gera instabilidade no sistema internacional. No mesmo sentido, para Shelley (1999, p. 46), o crime organizado transnacional representa uma ameaça à segurança internacional, à economia internacional e ao próprio Estado ao colocar em xeque o estado de direito, comprometer sua credibilidade e minar sua capacidade de assegurar a vida de seus cidadãos. Cockayne (2007, p. 1), por sua vez, afirma que “o crime está se transformando de uma ameaça à segurança pessoal a uma ameaça estratégica à segurança nacional e internacional”.

De acordo com essa leitura, a quebra das barreiras comerciais com o leste europeu, o colapso da ordem política soviética, a expansão global do sistema de livre mercado, a emergência do sistema financeiro global e intensificação alteraram o contexto em que os grupos criminosos passaram a atuar (WILLIAMS, 1995, p. 58). O crescimento do crime organizado transnacional é intimamente associado, pela literatura, com a expansão do mercado internacional de bens lícitos e desenvolvimentos tecnológicos que marcaram o processo da globalização (COCKAYNE, 2007, p. 1; SHELLEY, 1995, p. 145). Tais desenvolvimentos permitiram que grupos criminosos se beneficiassem da globalização tanto quanto as corporações transnacionais (SHELLEY, 1995, p. 465). Assim, uma vez que o crime transnacional despreza as fronteiras nacionais, as polícias também devem se transnacionalizar (BLOCK, 2008).

Para Shelley (1995, p. 1), a complexidade das organizações criminosas, seu alcance global e sua capacidade de penetração nas instituições políticas fragilizam o Estado e ameaçam a democracia e o desenvolvimento econômico legítimo. Serrano (2005, p. 42) compartilha dessa preocupação e destaca o potencial que o crime organizado tem de permear no sistema político e econômico de um Estado. Naím (2005, p. 18) conclui que as mudanças na década de 1990 não apenas fortaleceram os grupos criminosos, que expandiram sua atuação transnacionalmente, como enfraqueceram as instituições que seriam capazes de combatê-los. Os governos estão presos à burocracia e, por isso, têm mais dificuldade de cooperarem, enquanto as organizações criminosas, como traficantes de drogas, relacionam-se de maneira rápida e dinâmica (NAÍM, 2003, p. 30). Nesse sentido, a emergência do crime organizado transnacional significou

mais uma expressão da erosão do poder do Estado em face à globalização, tendência esta sustentada por importantes estudiosos das Relações Internacionais (MANN, 1997; STRANGE, 1996).

De maneira complementar, analistas atribuem a criminalidade à ausência de autoridade estatal. Ela supostamente floresce em áreas “livres de soberania” (COCKAYNE, 2007, p. 1), onde o controle do Estado é fraco e ineficiente (SERRANO, 2005, p. 43). Os Estados tidos como fracos são espaços onde o crime organizado pode prosperar melhor e demonstrar seu autoritarismo, que se expressa na intimidação, violência, corrupção, limitação do livre mercado, ameaça às instituições democráticas e violação de direitos humanos (WILLIAMS, 1994, p. 109). Esses impactos se pronunciam sobretudo no país de origem do crime, segundo essa interpretação, mas o alcance transnacional de suas atividades faz com que efeitos sejam sentidos internacionalmente, inclusive nas democracias desenvolvidas.

Se o crime organizado está cada vez mais transnacionalizado, o controle do crime permanece ancorado ao Estado e às suas delimitações territoriais (COCKAYNE, 2007, p. 1). Nesse sentido, entende-se que a comunidade internacional deve responder de maneira articulada e concertada a tais ameaças (SHELLEY, 1995, p. 489). A harmonização internacional entre as mais diversas legislações domésticas e cooperação nas áreas jurídica e de aplicação da lei são apresentadas como soluções para minimizar a infiltração de grupos criminosos organizados transnacionais em negócios legítimos (SHELLEY, 1995, p. 486-487).

Shelley (1995, p. 467) identifica nas “novas guerras” um contexto favorável ao florescimento da criminalidade transnacional, sobretudo em países em desenvolvimento. A relação entre subdesenvolvimento e violência, criminalidade ou “novas guerras” é sustentado por uma porção significativa de autores. A força da autoridade política é um elemento chave na definição de globalização por Kaldor (KALDOR, 2006, p. 4). As novas guerras ocorrem em contextos de erosão da autoridade estatal como fonte de legitimidade política. Nesse sentido, a chave para uma solução duradoura seria a restauração da legitimidade política e do controle da violência organizada pelo Estado. Para isso, Kaldor (2006, p. 11) aponta a necessidade de uma resposta política “cosmopolita”, que coloque os direitos dos indivíduos e o estado de direito como desígnio das intervenções internacionais.

Assim, o combate transnacional ao crime se apresenta como a solução mais adequada para o controle de uma ameaça que atinge níveis transnacionais. Atribui-se, a partir disso, aos países subdesenvolvidos a culpa pela produção das “ameaças transnacionais” que, por sua vez,

devem ser controladas a partir de soluções globais e, de maneira mais específica, que emanem e sejam definidas pelos países desenvolvidos.

As deficiências do Estado como produtoras de insegurança foram amplamente discutidas sob os mais diferentes termos, como “Estados Falidos”, “Estados Frágeis” ou “Black Spots”, para citar alguns exemplos (STANISLAWSKI, 2008, p. 368). Tais categorias foram instrumentais a esforços, por parte de organizações internacionais e de países ocidentais, no engajamento em ações de “reconstrução de Estados”, como nas operações de paz e demais mecanismos de ajuda externa que restabelecem o nexo entre segurança — desenvolvimento (DUFFIELD, 2001, p. 75; MATEO, 2017, p. 78). Tais ações têm como referenciais a “boa governança” fundamentada no paradigma liberal de democracia e livre mercado.

A retração do Estado aparece como produtor da insegurança ao mesmo tempo em que suas soluções são baseadas nos parâmetros liberalizantes que as criaram. Conforme identifica Duffield (2001, p. 11), ainda que as iniciativas sejam apresentadas como neutras e soluções técnicas para problemas objetivos, a construção de uma paz, em termos liberais, é um projeto político. O objetivo da então denominada por estudiosos “paz liberal” é transformar sociedades disfuncionais e que tenham sido afetadas por crises e conflitos em espaços cooperativos, estáveis e funcionais à ordem (DUFFIELD, 2001, p. 11). Como mais uma expressão da globalização, o projeto da paz liberal não se manifesta em apenas uma instituição, mas se sustenta como parte de uma rede completa da governança global, onde interagem atores estatais, privados, globais e locais (DUFFIELD, 2001, p. 11).

A transnacionalização do policiamento apresenta-se como resposta às limitações do Estado em controlar fluxos globais, mas também têm acompanhado reações políticas que reforçam a necessidade de fomentar a força da autoridade estatal, tornando a segurança e o controle sobre fluxos muito mais rígidos. A partir de então, discursos proferidos por atores políticos anunciavam sua determinação em mobilizar todos os meios necessários para lidar com a ameaça da criminalidade (AAS, 2013, p. 8; CHRISTIE, 2000).

Nesse sentido, criticamente, Edwards e Gill (2002, p. 246) denunciam como a literatura acadêmica reproduz os termos estabelecidos pelos próprios atores políticos que conduzem essas ações, sem levar em consideração seus interesses em jogo. Nesse caminho, um segundo grupo de autores questiona a premissa de que o crime organizado transnacional seja um fenômeno novo e particularmente marcante em Estados fracos, mas relembram que em nenhum momento da história os Estados possuíram o controle sobre as fronteiras e sobre os fluxos econômicos

transfronteiriços. “Isso é puro mito: nunca houve uma era de ouro de fronteiras seguras”, defende Andreas (2013, p. 23).

Se assistimos a um processo de desnacionalização de vários processos sociais como resultado da globalização, quando o assunto é criminalização e controle do crime, o Estado nunca esteve tão forte (AAS, 2013, p. 12). O maior controle sobre os fluxos ilícitos e o crescente processo de abertura dos mercados parecem, sob o olhar de Andreas (1995), processos bastante contraditórios, mas que destacam o poder do Estado em delimitar e qualificar quais atividades devem ser protegidas (garantindo sua livre circulação) e quais devem ser controladas. Nadelmann (1993) e Clapp (1999, p. 91) também nos lembram que o Estado tem sido seletivo na definição de quais atividades e fluxos transnacionais devem ser garantidos e quais devem ser proscritos. Na medida em que mais atividades passam a ser enquadradas como indesejadas, há um processo de proibição das mesmas nas legislações nacionais e nos regimes internacionais, demandando instrumentos de controle por parte das autoridades estatais (ANDREAS; NADELMANN, 2006).

O crime organizado transnacional emergiu, portanto, da criminalização e intensificação do controle sobre certos fluxos transfronteiriços. Nesse sentido, Andreas (2011, p. 405) defende não haver nada de objetivamente novo na criminalidade transnacional que seja resultado da globalização, como vem se consolidando nos estudos sobre o tema. Sob esse ponto de vista, o crime transnacional não é novo nas relações internacionais e existem atividades criminosas diversas, dentre elas o tráfico de substâncias ilícitas, que violam as fronteiras nacionais e a soberania dos Estados desde sua formação como tal. Assim, para o autor, a globalização ilícita na verdade data da emergência do comércio transoceânico e das restrições do comércio mercantilistas. Crime organizado transnacional é apenas um novo termo para uma prática antiga (ANDREAS, 2011, p. 406). A relação entre globalização e criminalidade é parte de uma contradição entre a pretensão do Estado em controlar o território nacional e, por outro lado, em promover os fluxos comerciais transnacionais (CEPIK; BORBA, 2011, p. 380).

Tais autores, portanto, não aceitam que o crime organizado transnacional seja definido objetivamente como uma ameaça à segurança internacional. Ainda que se reconheça o impacto da globalização no alcance transnacionalizado da atividade criminosa, o que deve ser destacado é a crescente urgência com a qual o tema tem sido tratado politicamente. Com isso, não devemos tomar como um fato a transnacionalização do crime e do controle do crime, mas compreender a razão pela qual uma determinada atividade foi criminalizada (se não demonizada), por que

determinada respostas políticas foram mobilizadas como adequadas e quais os objetivos visados por aqueles que as promovem. É imprescindível que se compreenda, portanto, o processo político de construção e definição do “problema” do crime organizado transnacional para que faça sentido avaliar o sentido da “resposta” que tem sido prevista para controlá-lo (EDWARDS; GILL, 2002, p. 247).

Segundo Andreas e Nadelmann (2006, p. 20-21), a formação de regimes internacionais de proibição e combate ao crime costumam seguir quatro ou cinco etapas. Na primeira delas, a maioria das sociedades considera aquelas determinadas atividades como legítimas a depender do contexto; num segundo momento, ela é redefinida como um problema ou um mal da sociedade, normalmente por juristas e grupos da sociedade civil; num terceiro momento, são propostas por grupos da sociedade civil e governos (sobretudo aqueles capazes de exercer alguma influência internacional) medidas de supressão ou criminalização daquela atividade por todos os estados, por meio de convenções internacionais. Sua forma de internacionalização, afirmam os autores, variam entre pressões diplomáticas, incentivos econômicos, intervenções militares, campanhas de propaganda ou outras modalidades de ação internacional. Se a consolidação do regime ocorrer, o quarto estágio se apresenta quando leis criminais e medidas de ação policial são implementadas em grande parte do mundo. Por fim, o último estágio desse processo é alcançado quando, de fato, a atividade criminosa é controlada e sua incidência isolada.

Os regimes internacionais de proibição e repressão ao crime tendem a refletir os interesses políticos e econômicos das grandes potências, especificamente aquelas que detêm a capacidade de influência no sistema internacional (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 17). Como desenvolve Pereira (2015, p. 99), crime organizado transnacional e sua avaliação como ameaça à segurança nacional foram definições estabelecidas por atores governamentais nos Estados Unidos. Ademais, atores não estatais também atuam politicamente na definição do que deve ser criminalizado como resultado de seus próprios interesses particulares, bem como fatores morais e emocionais (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 17). Com isso, as retóricas e práticas que sustentam o policiamento transnacional reforçam relações de poder e desigualdade, mirando suspeito socialmente estigmatizados, classificados como “maus” ou “disfuncionais” à ordem (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012, p. 132).

Seguindo essa linha, alguns autores questionam a própria racionalidade do policiamento transnacional. Assim, é problematizada a forma como os estudiosos das Relações Internacionais e da Criminologia têm aceitado os termos postos pelos atores políticos (EDWARDS; GILL,

2002, p. 246). Ao dedicarem suas reflexões sobre “o que funciona”, perdem de vista o processo de construção do próprio problema e o que se espera como resultado das políticas que estão sendo mobilizadas.

Para Edwards e Gill (2002, p. 247), as políticas de combate à criminalidade transnacional devem ser interpretadas como regimes de verdade que estabelecem definições sobre a natureza, as causas e as soluções para a criminalidade. A narrativa sobre criminalidade transnacional, para esses autores, deve ser compreendida a partir abordagem da “criminologia do outro”, que responsabiliza causas exógenas à sociedade o crescimento da criminalidade (PEREIRA, 2015, p. 94). Na prática, as políticas de policiamento e repressão se voltam contra os grupos definidos por critérios raciais, identitários e nacionais (PEREIRA, 2015, p. 94). Não por acaso, a definição do “inimigo” associado ao crime transnacional se mantém associada à sua nacionalidade estrangeira, na reafirmação da sua qualidade de “outro” externo a “nós”, como “máfia russa”, “cartel colombiano”, “Yakuza japonês”, “máfia italiana”, entre outros. Trata-se de uma “falácia cosmética”, nos termos de Young (1999, p. 130), ao tratar a criminalidade como um “defeito” superficial externo a um corpo saudável que pode ser eliminado do “corpo saudável” desde que receba o tratamento adequado.

Nessa linha, outros compreendem que a categoria de crime organizado transnacional funcionou como instrumento dos interesses de certos Estados, agências governamentais e setores sociais em termos de orçamento, prestígio e poder (CHRISTIE, 2000; MCCULLOCH, 2007). Bowling e Sheptycki (2012) também identificam que as organizações policiais têm sido influentes na definição de agendas que justificam o policiamento transnacional, de modo que se beneficiem da ampliação de orçamentos, prestígio e poder.

Ainda, o policiamento transnacional é avaliado por uma série de autores como um instrumento que visa a atingir objetivos mais amplos de política externa dos países que o promovem. Huggins (1998, p. 4, p. 4), uma das pioneiras nesse campo de estudo, argumenta que a ajuda internacional às polícias se apresenta como uma forma relativamente benigna e discreta de intervenção estadunidense, mas que pode alcançar muitos dos mesmos objetivos de política externa que uma intervenção militar. Da mesma maneira, Weissman (2013, p. 1473, p. 1473) interpreta as propostas estadunidenses de reformas da justiça em outros países, normalmente encarados como neutros e que visam a resultados “técnicos”, como um instrumento importante de política externa que auxilia na realização de interesses estratégicos. Sustentado por uma

linguagem de altruísmo e cooperativa, tais programas visam a promover interesses de atores externos e reproduzir uma ordem a estes interessada (NEOCLEOUS, 2011; WEISSMAN, 2013).

McCulloch (2007, p. 21), entende a narrativa do crime organizado transnacional como um pretexto para a expansão dos poderes coercitivos do Estado e da repressão interna, manutenção da economia de guerra e do complexo industrial militar construído durante a Guerra Fria, bem como o engajamento a uma política externa agressiva no continente. Ao avaliar a criminalidade transnacional como uma “ficção produtiva”, McCulloch (2007) apresenta o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 como uma oportunidade ao governo dos Estados Unidos para redefinir sua projeção internacional e sua capacidade coercitiva domesticamente. Nesse mesmo sentido, alguns autores destacam o impacto das políticas de controle do crime sobre negros (ALEXANDER, 2010; PROVINE, 2007), classes sociais marginalizadas (MICHAEL, 2017; NEOCLEOUS, 2011; WACQUANT, 2009) e países subdesenvolvidos (DELGADO-RAMOS; ROMANO *et al.*, 2011; WEISSMAN, 2013).

Com isso, procura-se demonstrar que o policiamento transnacional não pode ser compreendido apenas como uma resposta funcional e técnica à criminalidade transnacional, mas como resultado de uma série de processos que envolve o crescente papel do Estado na criminalização de novas atividades até então não previstas nos regimes penais e regimes internacionais, a construção narrativa do crime organizado transnacional como uma ameaça à segurança internacional e, por fim, a definição das racionalidades que definem o inimigo e dão sentido às respostas políticas mobilizadas em seu nome. Seguindo esse raciocínio, objetivamos destacar o papel dos Estados Unidos como protagonista no processo de desenvolvimento do policiamento transnacional no controle do crime.

Andreas e Nadelmann (2006, p. 7) afirmam ser possível combinar diferentes teorias das Relações Internacionais para explicar o fenômeno do policiamento transnacional. O liberalismo, ao destacar a cooperação policial promovida por consensos e interesses comuns entre países cada vez mais interdependentes; o realismo, ao considerar o papel do poder, o conflito e a importância que os países dominantes assumem ao moldar e influenciar esse processo; e o construtivismo, ao explicar como determinadas práticas tornaram-se desviantes e criminalizadas e como certos temas tomaram o centro da agenda do controle do crime internacionalmente.

Este trabalho está interessado em compreender a polícia como um agente produtivo e interessado e não apenas reativo à criminalidade. Assim, será destacado o processo de

construção da ameaça das drogas que justificou o projeto de transnacionalização do policiamento, bem como as relações de poder inerentes a esse processo. Neste trabalho, destacaremos de maneira mais específica as mais diversas estratégias de construção de consensos e das respostas em torno do problema da criminalidade transnacional como expressão de uma relação de poder entre a DEA e a Polícia Federal.

3 TRANSNACIONALIZAÇÃO DO POLÍCIAMENTO ESTADUNIDENSE: A GUERRA GLOBAL CONTRA AS DROGAS

Conforme desenvolvido no capítulo anterior, o policiamento transnacional está longe de ser um processo neutro e unicamente reativo ao crescimento da criminalidade transnacional (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 7; BOWLING, 2009, p. 1). A definição do tráfico de drogas como ameaça à segurança internacional é resultado de processos políticos que se desenvolveram de maneira destacada nos Estados Unidos, a partir de onde seria transnacionalizada. Aquilo que tem sido chamado de transnacionalização do policiamento corresponde, em certa medida, à internacionalização das leis criminais e práticas de repressão ao crime estadunidenses. Assim, entendemos que policiamento transnacional reflete e reafirma hierarquias estabelecidas pelos Estados Unidos que, por sua vez, estabeleceram prioridades, significados e práticas correspondentes às suas próprias noções e interesses (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012, p. 132).

O exercício do policiamento transnacional esbarra em uma série de constrangimentos, como a delimitação territorial do poder policial das agências nacionais, diferenças nos sistemas legislativos, penais e de investigação, bem como conflitos políticos e diplomáticos entre os Estados soberanos. Tais barreiras tornam ainda mais importante a capacidade de construção de consensos e de alinhamento entre os Estados em torno da repressão à criminalidade transnacional (NADELMANN, 1993, p. 7).

O que torna os Estados Unidos atores únicos nesse processo é a extensão e profundidade com que sucessivos governos conseguiram internacionalizar suas próprias legislações nacionais, bem como seus métodos e procedimentos de combate ao crime (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 106). Nenhum outro país mobilizou tantos esforços diplomáticos e financeiros coletando evidências em jurisdições estrangeiras, investigando corrupção e outros tipos de crime em outros governos, treinando e financiando polícias estrangeiras, pressionando governos estrangeiros a criminalizar determinadas práticas e reformando seus sistemas de justiça para que se alinhasse a seus próprios (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 106).

Este trabalho defende que o chamado processo de transnacionalização, no caso do policiamento, consistiu em uma relação de poder. Com isso, compreendemos que as concepções, significados, diretrizes estadunidenses relacionadas ao combate ao tráfico de drogas se disseminaram internacionalmente por emulação e também por imposição. Historicamente, esse processo se expressou por meio de diferentes mecanismos e estratégias; dos mais difusos, como a inserção da agenda da repressão ao crime transnacional nos regimes internacionais e nos

pacotes de ajuda externa dos Estados Unidos, até medidas mais diretas, como assistência e treinamento às polícias estrangeiras, instrumentos de avaliação e pressão diplomática sobre governos estrangeiros, ou mesmo a ação direta das agências policiais estadunidenses nesses países. Levando em consideração a multiplicidade de formas como os Estados Unidos transnacionalizaram sua própria guerra às drogas, o objetivo deste trabalho é analisar uma delas: aquela conduzida entre a DEA e a Polícia Federal, instituições responsáveis pela repressão às drogas em seus respectivos países.

Este capítulo está organizado em quatro tópicos, além desta introdução. No primeiro tópico (3.1), será resgatada a gestação histórica das estruturas do policiamento transnacional contra as drogas no Brasil, que se consolidou na década de 1990. Esse processo foi resultado das transformações na agenda de segurança nacional dos Estados Unidos, que evoluíram do policiamento transnacional contra o comunismo para o policiamento transnacional contra as drogas, ao final da Guerra Fria. Esse tópico resgata de sobremaneira as pesquisas realizadas por duas importantes e únicas referências no campo. Martha Huggins (1998) produziu uma pesquisa documental que resgata o processo de formação e treinamento estadunidense às polícias brasileiras desde a década de 1930 até o período o regime militar brasileiro (1964-1989). Ethan Nadelmann (1993), por sua vez, é o pesquisador de referência a resgatar a atuação transnacional de agências de policiamento estadunidenses desde a independência dos Estados Unidos até o início da década de 1990.

No segundo tópico (3.2), será aprofundado o processo de construção e internacionalização da agenda da “guerra às drogas”, que teve os Estados Unidos como sua principal promotora. Uma vez definido como ameaça à segurança hemisférica, o tráfico de drogas passou a ocupar um lugar central nas políticas internacionais dos Estados Unidos para a América Latina. Deriva desse processo, conforme será desenvolvido no terceiro tópico (3.3), a expansão transnacional das agências de policiamento estadunidenses visando ao combate às drogas, destacadamente a DEA. Parte fundamental da ação transnacional dessas agências, a ser apresentado no quarto tópico (3.4), são os programas de assistência e treinamento às polícias estrangeiras. Como será argumentado, essa é uma estratégia fundamental da qual os Estados Unidos se utilizaram para formar uma elite profissional global de policiais aliados. Por fim e como proposta conclusiva, será defendido no quinto tópico (3.5) que assistimos a uma americanização do policiamento contra as drogas de maneira destacada na América Latina, o que inclui o Brasil.

3.1 Da “guerra ao comunismo” à “guerra às drogas”: redefinindo o policiamento transnacional

Até o início do século vinte, a presença internacional dos Estados Unidos em termos de policiamento era ainda um tanto tímida, mas não inexistente. Emergindo como potência mundial, as autoridades estadunidenses passavam a mirar a América Latina como sua área de influência política e mercado para o comércio internacional. Nas palavras do Secretário de Estado, Elihu Root, em 1905, era necessário “reprimir a desordem subversiva e preservar a paz pública” nos parceiros comerciais da região (LOBE, 1975 apud. HUGGINS, 1998, p. 29).

À época, o então presidente Theodore Roosevelt (1901-1909) formulou uma diretriz de política externa conhecida como “Corolário Roosevelt”, uma reinvenção da Doutrina Monroe que posicionava os Estados Unidos como únicos policiais do hemisfério ocidental. O discurso agressivo e a abordagem intervencionista que os Estados Unidos passaram a ter sobre a América Latina fez com que essa diretriz fosse chamada de “política do *big stick*”. Em 1904, ao se referir aos países do Caribe, Roosevelt afirmou que:

O descalabro crônico ou uma impotência que resulte num afrouxamento geral dos laços da sociedade civilizada, pode, na América, como alhures, exigir por fim a intervenção de alguma nação civilizada e, no Hemisfério Ocidental, a adesão dos Estados Unidos à Doutrina Monroe pode força-los, embora relutantemente, em casos flagrantes de descalabro ou impotência, ao exercício de um poder internacional (ROOSEVELT apud. CERVO; BUENO, 1992, p. 194-195).

Com isso, Roosevelt assumia aos Estados Unidos a responsabilidade de protetor do hemisfério contra agressões europeias.

Anos depois, Woodrow Wilson (1913-1921) reafirmava a importância de garantir a “segurança para o comércio” na América Latina, o que incluía mantê-la livre da interferência europeia e capaz de garantir sua própria ordem e poder policial (GILDERHUS, 1980, p. 422). A forma que os Estados Unidos tinham de garantir seus interesses nacionais era fortalecer as forças de segurança dos países da América Latina, especialmente naqueles onde as Forças Armadas se apresentavam fracas e por demais envolvidas na política interna. Para isso, o Departamento de Guerra instalou e desenvolveu forças policiais em Cuba (1899), Haiti (1915), República Dominicana (1916), Panamá (1918) e na Nicarágua (1925) (HUGGINS, 1998, p. 30-31). Nesse mesmo período, vale lembrar que delegações europeias também atuavam na região, como é o caso das delegações militares franceses em países como Uruguai, Peru e Brasil, das delegações alemãs na Argentina, Chile e Bolívia e, por fim, das delegações italianas no Equador, visando à organização e treinamento das polícias locais (HUGGINS, 1998, p. 40).

Os Estados Unidos passaram a protagonizar os esforços de policiamento transnacional no mundo a partir do final da Segunda Guerra Mundial, período histórico marcado por sua ascensão hegemônica e a configuração do sistema bipolar que posteriormente caracterizaria a Guerra Fria (NADELMANN, 1993, p. 2). Nesse contexto, o policiamento transnacional foi utilizado como importante estratégia de projeção do poder estadunidense. Contudo, essa prática não era uma completa novidade. A cruzada contra o comunismo desde meados da década de 1930 teve como um importante resultado o desenvolvimento de programas de treinamento e assistência às polícias estrangeiras, visando desenvolver suas capacidades em conter a expansão de grupos insurgentes e comunistas e, com isso, garantir a permanência de governos aliados (HUGGINS, 1998).

Como parte da política de contenção à ameaça soviética, o governo estadunidense instaurou programas de treinamento às polícias latino-americanas. No Brasil, já no período do Estado Novo de Getúlio Vargas (instituído em 1937), a embaixada estadunidense trabalhava de maneira estreita junto à polícia política (o DESPS) da capital, atentos às articulações do Partido Comunista Brasileiro, liderado por Luís Carlos Prestes (HUGGINS, 1998, p. 53). Sua prisão foi comemorada e recompensada pela embaixada estadunidense. Os policiais brasileiros responsáveis pela captura, Henrique de Miranda Correia e Francisco Jullien, foram convidados pelo então presidente Roosevelt a visitar o departamento de polícia de Washington D.C. e de Nova York (CANCELLI, 1993, p. 73). Posteriormente, Jullien foi gratificado com um período de estadia nos departamentos de polícia de Chicago e de Nova York e com uma visita ao quartel-general do FBI, em Washington, para que pudesse aprimorar suas técnicas de interrogatório (HUGGINS, 1998, p. 57).

Durante da Segunda Guerra Mundial, preocupados com a presença nazista na América Latina, os Estados Unidos passaram a vislumbrar a importância de coletar informações e infiltrar-se na região. Em diversos casos, os próprios governos locais solicitavam o auxílio do FBI na construção de organizações nacionais de serviços secretos com a capacidade de dismantelar articulações nazistas em seus países. Esse foi o caso do Haiti, da República Dominicana, da Colômbia e também do Brasil (HUGGINS, 1998, p. 59). Concomitantemente, contudo, autoridades policiais brasileiras e alemãs mantinham estreitas relações, como demonstrou o famoso caso de deportação de Olga Gutman Benaro, judia de origem alemã e esposa de Luís Carlos Prestes.

O Ministro das Relações Exteriores brasileiro, Oswaldo Aranha, solicitou auxílio do FBI em 1938 para organizar a dirigir um serviço secreto no país diretamente subordinado a este ministério, atuando de maneira independente (e por vezes sem o conhecimento) da polícia política, o DESPSP/DOPS⁵ (HUGGINS, 1998, p. 59-60). Na ocasião, J. Edgar Hoover, então diretor do FBI, indicou o agente especial Edgar K. Thompson para esse serviço, que seria grande parte financiado pelo governo brasileiro. Atuando secretamente, Thompson aterrissou no Brasil na condição de empresário que fazia algumas pesquisas no Brasil. Viajou por vários estados do país em busca de informações que foram encaminhadas ao FBI, ainda que sem o conhecimento e auxílio da polícia política da capital nacional, no Rio de Janeiro (HUGGINS, 1998, p. 61-62).

Em 1940, o governo Roosevelt atribuiu ao FBI a responsabilidade pela inteligência no hemisfério ocidental. O então criado Special Intelligence Service⁶ (SIS) do FBI passou a penetrar nos sistemas policiais dos países da América Latina, chegando a colocar em campo cerca de 137 agentes em dois anos de funcionamento (FBI, 1941 apud. HUGGINS, 1998, p. 69). Sua função era coletar informações e estabelecer vínculos com agentes policiais locais, sem necessariamente contar com o apoio dos altos escalões do governo anfitrião. Como demonstra o caso de Thompson, era comum que os agentes atuassem no país disfarçados de empresários com o auxílio das empresas estadunidenses, sem que os governos locais ou até o cônsul estadunidense local tivessem conhecimento de suas atividades (HUGGINS, 1998, p. 70). Essa estratégia se tornou uma marca do policiamento transnacional estadunidense. Ao penetrar nas agências policiais locais, influenciando indivíduos-chave dessas burocracias, as polícias estadunidenses conseguiam construir laços íntimos de confiança que sobreviviam às variações no âmbito governamental em ambos os países.

O SIS do FBI teve um papel importante na criação e condução do serviço secreto do governo federal instalado no Rio de Janeiro. Agentes estadunidenses, do FBI ou das embaixadas, tornaram-se bastante influentes no Brasil. A presença do SIS no Rio de Janeiro também permitiu maior aproximação e colaboração do DESPSP/DOPS da capital. A título de exemplo, na ocasião da renúncia de um diretor do DESPSP/DOPS-RJ em 1942, o embaixador

⁵ A Delegacia Especial de Segurança Política e Social (DESPPS) foi criada em 10 de janeiro de 1933 como uma polícia política subordinada à Polícia Civil, responsável por coibir comportamentos políticos divergentes, considerados capazes de comprometer “a ordem e a segurança pública”. Na década de 1960 é criado o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), subordinado à Superintendência Executiva da Secretaria de Segurança Pública, como órgão de repressão da Ditadura Militar Brasileira (Decreto nº 22.332, de 10 de janeiro de 1933; Lei nº 263, de 24 de dezembro de 1962, Decreto nº 28, de 15 de julho de 1963 e Decreto Nº 253, de 15 de julho de 1964).

⁶ Serviço Especial de Inteligência, em português.

estadunidense Caffrey recomendou que o novo diretor, Alcides Etchegoyen, demitisse dez funcionários tidos como pro-nazistas na organização. Posteriormente, a embaixada seria procurada por Etchegoyen para a instalação de uma Polícia Nacional no Brasil que seguisse os padrões do FBI, demanda essa cumprida pelo agente Rolf Larsson sediado no país (HUGGINS, 1998, p. 72). Segundo o agente do FBI, essa nova polícia nacional teria um caráter político, cuja função seria a de “manter o governo no poder”, mas sem que o nome do FBI fosse associado a ela (ESCOLA DE POLÍCIA, 1943 apud. HUGGINS, 1998, p. 72).

Por sua vez, o governo Truman (1949-1953) desenvolveu o Point Four Program⁷, que visava a destinar ajuda econômica aos países subdesenvolvidos com o objetivo de investir em suas capacidades de resistir à infiltração comunista. Esse programa incluía diferentes dimensões do que fora chamado de “cooperação técnica”, o que incluía financiamento de consultoria, treinamento e equipamentos nas mais diversas áreas, como agricultura, saúde e até policiamento, ainda que de forma tímida. Nesse período, os países da América Latina passaram a ser classificados pelo governo estadunidense a partir de sua “pressão subversiva”, o que significava o risco de um país sucumbir à infiltração comunista. Em 1952, a pressão subversiva do Brasil chegou a 95, enquanto a países como México, Argentina e Guatemala eram atribuídos o risco de 85, 75 e 74 respectivamente (HUGGINS, 1998, p. 88). A criação de sistemas de classificação de países também se tornou uma marca do policiamento transnacional estadunidense. Algumas décadas depois, foi criado o processo de certificação que passou a avaliar o engajamento dos países da região no combate às drogas. Na condição de grande potência, os Estados Unidos conseguem, a partir dessa prática, pressionar os governos estrangeiros a se alinharem às suas expectativas.

Por meio desse programa, os Estados Unidos criavam uma equipe destinada a aprimorar as práticas administrativas do governo estrangeiro, composta por funcionários estadunidenses e do país anfitrião. Uma vez treinados, os funcionários estrangeiros assumiam autonomia para reproduzir mais eficientes práticas de gestão aprendidas e desenvolvidas nesse programa. A dispersão de funcionários técnicos em diversas burocracias do governo anfitrião neutralizava a percepção de que os Estados Unidos estavam exercendo ingerência de maneira centralizada sobre países estrangeiros, estratégia essa reconhecida por documentos governamentais estadunidenses (HUGGINS, 1998, p. 89) e que segue marcando a cooperação entre as polícias estadunidenses e brasileiras.

⁷ Programa Ponto Quatro, em português.

Na década de 1950, o governo Kennedy passou a mirar os grupos insurgentes de esquerda, sobretudo latino-americanos. Nesse período, foi então criada a Agency for International Development (AID)⁸, visando ao treinamento das polícias estrangeiras (GAO, 1992, p. 1). No ano de 1968, os Estados Unidos já chegavam a gastar US\$ 60 milhões anuais para treinar polícias estrangeiras em 34 países do mundo, nas áreas de investigação criminal, patrulhamento, técnicas de interrogatório, contrainsurgência, controle de distúrbios, uso de armas e descarte de bombas. Além do treinamento, os Estados Unidos ofereciam, ainda, armas e equipamentos de telecomunicação e transporte (GAO, 1992, p. 1).

Progressivamente, a ajuda às polícias nesse contexto passou a ser institucionalizada. O governo Eisenhower apresentou o “Programa 129d”, destinado a treinar as polícias estrangeiras para lidar com as ameaças comunistas, em razão de “muitos países ameaçados pela subversão comunista não [terem] nem o conhecimento ou treinamento, nem os recursos para defender-se com êxito [contra o comunismo]” (apud. HUGGINS, 1998, p. 94). Tais treinamentos eram coordenados pela International Cooperation Administration (ICA), predecessora da AID, órgão subordinado ao Departamento de Estado, mas com alto envolvimento da Central Intelligence Agency⁹ (CIA) (HUGGINS, 1998, p. 105).

Segundo documentos do Departamento de Estado coletados por Huggins (1998, p. 77), autoridades estadunidenses preocupavam-se com o fato de os líderes latino-americanos não reconhecerem as dimensões do perigo comunista. Getúlio Vargas, por exemplo, era acusado de priorizar as dimensões da segurança interna que garantisse sua permanência no poder, a despeito do combate ao comunismo. Por outro lado, o major do exército nomeado para chefia do DESPSP/DOPS, Hugo Bethlem, era apoiado pela embaixada estadunidense e contou com seu auxílio na coleta de material para a publicação de mil exemplares de um “boletim periódico anticomunista”. Eram ainda produzidos boletins na embaixada, impressos pela United States Information Agency, a serem enviados a membros das Forças Armadas brasileiras (HUGGINS, 1998, p. 78-79).

Durante o governo Kennedy, em 1962, foi finalmente criado o mais importante programa de treinamento policial do período da Guerra Fria: a Office of Public Safety (OPS)¹⁰, um setor

⁸ Agência de Desenvolvimento Internacional, em português.

⁹ Agência Central de Inteligência, em português.

¹⁰ Sessão de Segurança Pública, em português.

subordinado à AID e parceiro da CIA (muitas vezes clandestinamente)¹¹ que coordenava o treinamento de policiais estrangeiros nas áreas de vigilância, coleta de informações, procedimentos interrogatórios, métodos de realização de batidas policiais e controle de multidões (HUGGINS, 1998, p. 130). O objetivo era desenvolver nas polícias estrangeiras a capacidade de detectar e identificar indivíduos e organizações criminosas ou subversivas e de neutralizá-los ou pacificá-los (AID Assistance, 1969 apud. HUGGINS, 1998, p. 129). Alguns agentes da OPS, inclusive, estiveram presentes no Primeiro Seminário de Segurança Interna de Brasília no ano de 1969, quando da criação da Oban (Operação Bandeirantes), um programa que contou com a participação de militares e civis para a repressão a opositores “subversivos” ao regime ditatorial. Os métodos utilizados por essas forças incluíam sequestros, execução sumária e tortura. De 1958 a 1974, os Estados Unidos treinaram 100 mil policiais brasileiros em programas de intercâmbio (HUGGINS, 1998).

Os Estados Unidos nesse período apoiaram uma série de golpes e ditaduras de direita na América Latina, visando a afastar as influências comunistas e soviéticas da região, como foi o caso do golpe civil-militar de 1964 e o regime militar que se seguiu até 1985. O poder ditatorial dos militares no Brasil foi regulado por uma série de Atos Institucionais (AI) que suprimiam direitos e mecanismos de controle sobre o poder executivo. A partir de então, perseguição política, censura, assassinatos, sequestros e violência policial se tornaram práticas rotineiras. O OPS teve um papel fundamental nesse processo e auxiliou na organização do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), do Instituto Nacional de Identificação (INI) e do Serviço Nacional de Informações (SNI), burocracias estas fundamentais às práticas autoritárias dos governos militares (HUGGINS, 1998, p. 145-147). Quando instaurado o AI-5, aquele que inaugurou o chamado “anos de chumbo” da ditadura brasileira, os Estados Unidos suspenderam a ajuda econômica ao Brasil, mas manteve os programas de ajuda às polícias, triplicando o número de policiais brasileiros enviados a treinamento nos Estados Unidos no ano seguinte (HUGGINS, 1998, p. 172).

Na década de 1970, os programas de ajuda às polícias estrangeiras sofreram algumas mudanças importantes. Escândalos envolvendo o suporte dos Estados Unidos a ditaduras militares da América Latina, marcadas por rotineiros casos de repressão e tortura a opositores políticos,

¹¹ A OPS teve um papel importante de acobertar ou dar estrutura institucional para a participação da CIA no treinamento e ajuda às polícias estrangeiras, que acontecia de forma secreta (Maechling, 1986 apud. Huggins, 1998, p. 130).

fez com que o congresso estadunidense limitasse a continuação de tais programas. Em 1973 e 1974, o congresso dos Estados Unidos promulgou uma série de leis proibindo as agências estadunidenses de utilizarem fundos de assistência militar ou econômica para financiar polícias estrangeiras (Sessão 660). Contudo, exceções à regra foram previstas, o que incluía a transferência de armas e equipamentos, gerenciamento de força, táticas contraterroristas e, também, o combate às drogas. Além disso, a proibição não se aplicava aos fundos providos pelo Departamento de Transportes e o Departamento de Justiça (GAO, 1992, p. 2). A partir de então, os programas de assistência e treinamento para a repressão às drogas se tornaram a principal frente de policiamento transnacional estadunidense na América Latina.

O fim da Guerra Fria redirecionou esses programas não mais para o combate ao comunismo, mas a uma nova ameaça que passou a ser identificada na América Latina pelos círculos de poder estadunidense: o tráfico de drogas. A inserção da criminalidade na agenda da segurança internacional dos Estados Unidos pressupôs o desenvolvimento institucional de agências nacionais de investigação e combate ao crime que pudessem expandir seu espaço de atuação e articular parcerias com suas correlatas em outros países.

Do ponto de vista da evolução institucional, a federalização da repressão ao crime nos Estados Unidos foi um passo importante para a transnacionalização do policiamento estadunidense e data da década de 1930, quando a pauta da criminalidade passa a incorporar o New Deal lançado pelo então presidente Franklin Delano Roosevelt (NADELMANN, 1993, p. 106). Nessas suas duas primeiras administrações, Roosevelt lançou mão de uma série de estratégias governamentais que visavam a garantir a condenação de criminosos e agentes estatais corruptos, reduzindo a oportunidade de sucesso das organizações criminosas em ascensão na época. Com relação ao sistema bancário, por exemplo, seu governo impôs marcos regulatórios que impediam certas práticas criminosas e oferecia a esse setor maior segurança e estabilidade (WOODIWISS, 2003, p. 15).

Na ausência de agências de policiamento federais, historicamente as investigações em território estrangeiro eram conduzidas por agências municipais, bem como escritórios de detetives privados. A polícia de Nova York, por exemplo, ao longo do século dezenove, mantinha contato constante com oficiais policiais europeus na condução de investigações conjuntas (NADELMANN, 1993, p. 82). Um segundo marco da emergência do crime como uma questão nacional no país foi a campanha presidencial conduzida pelo candidato Senador Barry Goldwater, em 1964, cujo foco no aumento dos índices de criminalidade levou o então eleito presidente

Lyndon Johnson a colocar o crime sob controle da agenda federal (NADELMANN, 1993, p. 106). Esse movimento pavimentou o caminho para a “guerra às drogas” na década seguinte.

A construção dessa agenda doméstica e internacional da criminalidade estava diretamente relacionada à “Lei Seca”, que instaurou o proibicionismo ao álcool no país. Esta lei foi aprovada em 1920 por meio da Emenda à Constituição dos Estados Unidos, mais conhecida como Volstead Act. Em grandes cidades como Chicago, Nova York e Cleveland grupos criminosos se estruturaram em torno da produção e distribuição de álcool (WOODIWISS, 2001, p. 214). É nesse período que o tema da criminalidade emerge ao centro da agenda do governo federal estadunidense. Nesse contexto, Franklin Roosevelt assume a presidência em 1933 e compromete-se a restaurar a ordem nos Estados Unidos. Como resultado, membros de grupos criminosos foram presos e foram introduzidas medidas regulatórias ao sistema bancário, evitando fraudes (WOODIWISS, 2003, p. 15).

No que se refere à sua dimensão transnacional, a atuação dos Estados Unidos ainda era muito limitada. Desde a independência do país, a principal preocupação do policiamento contra o crime transnacional era com o contrabando, não tanto de bens proibidos, mas aqueles sobre os quais tarifas alfandegárias deveriam ser pagas. Segundo Nadelmann (1993, p. 19), até a instituição do imposto de renda em 1913, as tarifas alfandegárias representavam a maior parte da receita federal do governo, razão pela qual o tema se tornara prioritário. Não por um acaso, os primeiros esforços de policiamento transnacional eram conduzidos por delegações do Departamento de Tesouro e da U.S. Customs Service (agência alfandegária).

Os militares também assumiam a responsabilidade de policiamento contra criminosos transfronteiriços, tráfico de escravos e pirataria, até que o Posse Comitatus Act de 1877 proibisse o emprego das Forças Armadas em questões de aplicação da lei. Para citar outros exemplos, a Postal Inspection Service (1737) atuava transnacionalmente em atividades de policiamento contra roubo de correspondências, o Customs Service (1789) policiava o comércio entre o Leste e o Oeste do país estabelecendo um agente no posto do Panamá, agentes de embaixada eram responsáveis por coletar qualquer tipo de informação útil ao governo e o Departamento de Tesouro em 1937 estabeleceu seu primeiro agente na Europa, em Paris, para investigar o tráfico de drogas aos Estados Unidos (NADELMANN, 1993, p. 26-29). Ainda assim, até que fosse criado o FBI em 1908, nenhuma agência estava em posição de desenvolver contatos sustentáveis com outras agências de policiamento estrangeiras. Sua jurisdição se limitava à função de investigação, já que até 1934 os agentes não podiam andar armados, servir mandados e

intimações ou fazer apreensões e voz de prisão (NADELMANN, 1993, p. 52). Em 1937, o Departamento de Tesouro estabeleceu seu primeiro escritório na Europa, em Paris, visando a investigar o tráfico de drogas para os Estados Unidos. A partir de então, era possível encontrar outros agentes em outras cidades europeias, Shangai ou Cidade do México, para investigar o tráfico de drogas ou fraudes e contrabando (NADELMANN, 1993, p. 31).

Richard Nixon (1969-1974) foi o primeiro presidente estadunidense a trazer o tema da criminalidade para o centro da agenda de segurança do governo federal quando declarou o “abuso de drogas” no país como o “inimigo número um dos Estados Unidos”. Contra as drogas, ele reforçou, deveria ser travada uma verdadeira “guerra”. A agenda da criminalidade destacou-se na campanha presidencial, o que levou à sua vitória, na esteira dos movimentos conservadores que apregoavam a “lei e ordem” e o retorno dos valores tradicionais nos Estados Unidos. Preocupado com os crescentes índices de consumo de heroína nos centros urbanos do país, Richard Nixon anunciou ao congresso estadunidense sua preocupação com seus impactos na criminalidade urbana assim que empossado. Em sua fala, o presidente destaca que “o hábito dos viciados em drogas não são apenas um perigo a eles mesmos, mas uma ameaça à comunidade [...] como a causa primária do enorme aumento dos crimes de rua” (NIXON, 14 de julho de 1969; 17 de junho de 1971).

Na década seguinte, Ronald Reagan (1981-1989) voltou a declarar sua própria “guerra às drogas”, mas agora avaliando o problema como uma ameaça à segurança internacional dos Estados Unidos. A partir desse momento, a dimensão internacional sua repressão se tornou mais clara. Segundo o então assistente do Escritório Internacional de Assuntos de Drogas do Departamento de Estado, John R. Thomas, “nos últimos dois anos a repressão contra as drogas está em um nível prioritário como nunca antes em nossa política externa” (BRINKLEY, 26 de março de 1986). Em 1986, Ronald Reagan lançou a National Security Decision Directive (NSDD-221), por meio do qual definiu o tráfico de drogas como ameaça letal à segurança nacional dos Estados Unidos e anunciou sua preocupação com relação aos efeitos da disseminação da produção de drogas em outros países sobre a segurança de todo o hemisfério. Nesse mesmo ano, foi aprovada a Anti Drug Act (1986), que destinou um valor sem precedentes ao orçamento antidrogas, totalizando US\$ 3,9 bilhões, dos quais 75% se voltaram ao combate à oferta. Em razão disso, apelou para que o Departamento de Defesa expandisse suas funções nas operações de combate ao tráfico de drogas (ORAMA, 2001, p. 14).

Nesse contexto, a “guerra às drogas se metamorfoseou na Guerra Fria”, nas palavras de Marcy (2010, p. 84). O governo de Ronald Reagan afirmava que Cuba e seus aliados na Nicarágua participavam do comércio de drogas ilegais com a finalidade de financiar atividades insurgentes no hemisfério (MARCY, 2010, p. 84-85). Com isso, Ronald Reagan estabeleceu a noção de narcoterrorismo, assumindo uma articulação entre os grupos traficantes de drogas e insurgentes em toda a América Latina, citando exemplos como as FARC, Sendero Luminoso ou os próprios governos de esquerda, como é o caso dos Sandinistas. Nas palavras do presidente:

Os sandinistas se envolveram no tráfico internacional de drogas. Sei que todos os pais norte-americanos preocupados com o problema das drogas ficarão indignados ao saber que os principais funcionários do governo nicaraguense estão profundamente envolvidos no tráfico de drogas (REAGAN, 16 de Março de 1986).

Contudo, o que investigações conduzidas posteriormente pelo próprio governo demonstram é que agências governamentais estadunidenses também estiveram envolvidas no tráfico de drogas na região, em função de seus interesses políticos pautados pela Guerra Fria (U.S. CONGRESS, 1987). Os sandinistas estavam lutando uma guerra civil na Nicarágua contra um grupo financiado pelos Estados Unidos desde 1981, os chamados Contras. Os Contras eram um grupo contrarrevolucionário apoiado pela CIA que visava a derrubar o governo Sandinista, empossado desde 1979.

Diante da crescente oposição em torno do apoio a golpes na América Latina, em 1982 o congressista Edward Boland propôs emendas legislativas, que ficariam conhecidas como Boland Amendment, limitando a assistência estadunidense aos Contras que visasse a derrubar o governo nicaraguense. No entanto, autoridades de segurança estadunidenses, com o apoio do presidente, mantinham-se interessadas em apoiar o grupo e encontraram uma alternativa, articulando-se com o Irã. Isso porque, em 1985, o Irã mantinha sete reféns estadunidenses. Para trazê-los de volta, o governo Reagan propôs fornecer aos iranianos armas em troca desses reféns. Do total de US\$ 30 milhões destinados à compra dessas armas pelo governo, apenas US\$ 12 milhões foram enviados ao Irã e os demais US\$ 18 milhões aos Contras na Nicarágua (MABRY, 1988, p. 109).

Investigações conduzidas no governo que sucederam essa denúncia também identificaram conexões entre os Contras e o Cartel de Medellín. As denúncias indicam que o Cartel de Medellín arrecadou dinheiro para financiar uma rede de forças militares dos Contras entre 1983

e 1985. Essas operações, segundo investigação conduzida pelo senador estadunidense John Kerry, foram supervisionadas por Donald Gregg, assessor de segurança nacional do Presidente Bush e o contato de Washington com a rede dos Contras (SCOTT; MARSHALL, 1998, p. 100). A investigação ainda indica a participação de uma empresa estadunidense que operava voos de Ilopango em El Salvador para Honduras, Nicarágua e Costa Rica, transportando carregamentos de armas aos Contras. Na volta para Ilopango, base dos Contras, os voos retornavam com drogas que eram armazenadas e enviadas aos Estados Unidos (MABRY, 1988, p. 110).

A droga representava uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos a depender do grupo que estivesse envolvido com seu comércio, sendo que tais decisões eram tomadas localmente pelas agências de policiamento, por vezes sem o conhecimento do governo. No campo do discurso, contudo, entre as décadas de 1980 e 1990, o tema das drogas e da criminalidade transnacional, de maneira mais ampla, passou a compor o rol de ameaças externas à segurança nacional dos Estados Unidos. Essa visão está presente em uma série de documentos e declarações governamentais que sustentaram importantes transformações na repressão ao crime por parte das instituições estadunidenses, dentro e fora do país. A partir de então, o policiamento transnacional estadunidense ganharia um novo imperativo: a “guerra às drogas”.

3.2 A construção da guerra global contra as drogas: o novo imperativo do policiamento transnacional

Desde a década de 1970, o policiamento transnacional passou a ser pautado pela compreensão do problema das drogas como uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos. Em 1971, Richard Nixon declarou o “abuso das drogas” como o inimigo público número um dos Estados Unidos, contra o qual o governo promoveria uma “guerra” efetiva e total. A identificação das drogas com uma ameaça de grandes proporções aos Estados Unidos, que necessitaria de uma “guerra” para ser combatida, atribuiu ao problema um *status* e um significado muito diferente daquele que moldaram até então. A partir de então, os sucessivos presidentes estadunidenses voltariam a se referir ao tema em termos de uma “guerra” contra uma “ameaça”, cujas origens poderiam ser identificadas em algo externo à sociedade norte-americana.

A mobilização para uma guerra às drogas no âmbito federal levou à criação de uma agência de policiamento dedicada exclusivamente ao tema: a Drug Enforcement Administration (DEA), criada em 1973 (até hoje em vigor). Além disso, algumas leis que regulamentam a

proibição das drogas no país até hoje foram aprovadas pelo congresso nesse período. Esse é o caso da Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act de 1970, formulada e aprovada a pedido de urgência por Richard Nixon. A lei estabelece, por meio do Controlled Substances Act (CSA), a classificação das substâncias controladas com base em “seu potencial de abuso”, determinando as respectivas restrições e penalidades.

Recrudescendo ainda mais a repressão às drogas no país, o congresso aprovou a Anti Drug Abuse Act (1986). Dentre as medidas estabelecidas pela lei, podemos citar a diferenciação entre a cocaína em pó e a pedra de *crack*, tornando a punição contra esta última 100 vezes mais rigorosa que a estabelecida contra aquela. Em sua reedição de 1988, a Anti Drug Abuse Act definiu o crack como a única droga cuja simples posse, por parte de um réu primário, resultaria em sentença mandatária mínima, ou seja, aquela cujo juiz é obrigado a punir com privação de liberdade.

Essa lei também impactou nos esforços internacionais. Por meio do “Title II — International Narcotics Control”, foi alterada a lei de assistência externa de 1961, aumentando o orçamento para assistência internacional contra as drogas. Além disso, a lei estabeleceu regras para empréstimo e arrendamento de equipamentos a governos estrangeiros, treinamento de pilotos e utilização de herbicidas para a erradicação de plantações de coca. Além disso, também reconheceu a decisão do Secretário de Estado de emitir passaportes diplomáticos para funcionários da DEA e insta à Secretaria de Estado aumentar os esforços de negociação com países relevantes no que concerne à interdição de navios suspeitos de transportar drogas, direcionando a presidência a tomar as medidas adequadas contra aqueles que se negam a negociar.

A grande inovação dessa lei foi, contudo, o estabelecimento do que ficou conhecido como “certificação”¹². Um processo por meio do qual o presidente da República produz um relatório anual, a ser apresentado ao congresso, expondo as estratégias internacionais de repressão às drogas e avaliando o esforço dos governos estrangeiros em cooperar com os Estados Unidos nesse sentido. A não cooperação por parte dos governos estrangeiros acarretaria restrições à prestação de assistência dos Estados Unidos aos países produtores e de trânsito de drogas. Tal medida evidencia a intenção e capacidade de pressão diplomática sobre outros países no que concerne à sua adesão na guerra às drogas.

¹² Section 489 of the Foreign Assistance Act of 1961, as amended (the “FAA”, 22 U.S.C. § 2291).

Assim, o International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)¹³, publicado pelo Departamento de Estado, fornece a base factual para a certificação dos países produtores ou de trânsito de drogas ilegais. Os países descertificados, segundo a Lei de Assistência Externa de 1961, são sujeitos a cortes da maior parte da assistência estrangeira. Além disso, a lei exige que os Estados Unidos votem contra o financiamento de seis bancos multilaterais de desenvolvimento para esse país. Segundo consta nos relatórios, é avaliado se o país “cumpriu as metas e objetivos da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas” e se o país “cooperou totalmente com os Estados Unidos ou tomou as medidas adequadas por si só para alcançar o pleno cumprimento das metas e objetivos estabelecidos pela Convenção das Nações Unidas sobre Drogas de 1988” (DEPARTMENT OF STATE, 2000, p. 1).

O tema das drogas e as soluções transnacionais para sua repressão passaram a estar presentes também em todos os National Security Strategy (NSS), documento destinado a expor e definir as prioridades e estratégias da segurança nacional estadunidenses. Em 1986, o governo Ronald Reagan destaca, conforme supracitado, a importância de “combater ameaças à estabilidade de governos e instituições amigas de insurgência, terrorismo patrocinado pelo Estado e tráfico internacional de drogas ilícitas”. Nesse sentido, o documento aponta que as políticas para lidar com o tráfico de drogas também forneciam apoio aos esforços estadunidenses de lidar com os conflitos de baixa intensidade em outros países (THE WHITE HOUSE, 1987).

George H. W. Bush, vice-presidente de Ronald Reagan, conduziu uma série de esforços do governo no combate às drogas no país, como foi o caso do South Florida Task Force (1982). Em 1989, Bush ganha as eleições e reafirma a centralidade dessa pauta em seu governo, sobretudo na relação com a América Latina. Para ele,

a fonte das drogas mais perigosas que ameaçam nossa nação é principalmente internacional. Poucas ameaças estrangeiras custam mais à economia dos Estados Unidos. Ninguém prejudica mais nossos valores e instituições nacionais ou destrói mais vidas americanas. Embora a maioria das ameaças internacionais seja potencial, os danos e a violência causados pelo comércio de drogas são reais e generalizados. As drogas são uma grande ameaça à nossa segurança nacional (THE WHITE HOUSE, 1989, p. 61).

¹³ Relatório Internacional de Estratégia de Controle de Entorpecentes, em português.

Assim, esse governo eleva a importância do tema no documento, indicando-o como um dos principais objetivos de segurança do país, o que justifica vários esforços de policiamento transnacional, como

mobilizar a comunidade internacional para combater o tráfico de drogas por meio de convenções multilaterais, forças-tarefa bilaterais, reformas legais domésticas e internacionais, programas de informação e, quando necessário, novas instituições. Também nos concentramos no fortalecimento dos esforços de aplicação e interdição em regiões específicas. Por exemplo, nossas iniciativas e programas andinos, caribenhos, centro-americanos e mexicanos em outras regiões visam fontes potenciais e países de trânsito (THE WHITE HOUSE, 1993a, p. 19).

Uma das marcantes ações internacionais antidrogas do governo George H. W. Bush foi a chamada “Operation Just Cause”, operação militar que visava a capturar o então presidente do Panamá, Manuel Noriega, acusado de extorsão, lavagem de dinheiro das drogas e tráfico internacional de drogas. Julgado na Flórida, Noriega foi condenado a 40 anos de prisão federal nos Estados Unidos. Na avaliação de Villa (2010, p. 23), a partir de então o tráfico de drogas passou a ser usado como justificativa às intervenções estadunidenses na região.

Ao final da Guerra Fria, o espaço que o comunismo ocupava como imperativo moral da política externa estadunidense foi ocupado pela preocupação pelo tráfico de drogas e outros crimes transacionais (ANDREAS; PRICE, 2001). Os anos 1990 marcam esse período de transição de uma agenda de segurança nacional pautada em ameaça estatais, representada pela União Soviética ao longo da Guerra Fria, para uma definição mais ampla de ameaça que poderia ter origens não estatais, como o tráfico de drogas (PEREIRA, 2015). Assim, o declínio do conflito geopolítico levou à consequente revisão dos interesses de segurança dos Estados Unidos, que, segundo Andreas e Price (2001), passaram a ser definidos mais em termos de *crime fighting* (combate ao crime) que de *war fighting* (luta na guerra). Nas palavras do pesquisador Tokatlian (2015, p. 78), “se, de Harry Truman a Ronald Reagan, nem o Poder Executivo nem o Legislativo queriam parecer brandos com o comunismo, no final dos anos 80, ninguém queria ser rotulado como mole na guerra contra as drogas”.

O governo Bill Clinton (1993-2001) reforçou o novo paradigma de segurança que marcaria esse período. Em 1993, Clinton lançou uma Presidential Decision Directive no 14 (PDD/NSC-14), mecanismo do órgão Executivo usado para promulgar as decisões presidenciais sobre questões de segurança nacional, determinando que os programas internacionais estadunidenses contra as drogas focariam em assistência para que os países produtores de drogas combatessem

as causas da produção e tráfico de drogas; combate internacional às organizações criminosas ligadas ao tráfico e programas de interdição nas regiões produtoras, de trânsito e próximas da fronteira.

Esse documento avaliava o crime transnacional como uma ameaça à segurança internacional dos Estados Unidos, na medida em que desafiava a soberania, as instituições e a economia dos países onde estava presente e potencialmente fortalecia grupos hostis aos Estados Unidos, como os grupos terroristas (PEREIRA, 2015, p. 86). Pereira (2015) identifica nesse trajeto histórico um processo de securitização do crime transnacional, por meio do qual os Estados Unidos mobilizaram recursos próprios da segurança nacional para lidar com o tema da criminalidade. Segundo o autor, é ainda possível associar esse movimento à apresentação estadunidense Declaração das Nações Unidas Sobre o Crime e Segurança Pública na Assembleia Geral da ONU em 1996, que teve como intuito transnacionalizar sua agenda da segurança internacional e, dessa maneira, promover uma aliança de nações no combate ao crime transnacional (PEREIRA, 2015, p. 99).

Nos National Security Strategy (NSS) publicados em seu governo, o crime transnacional, ainda com destaque ao tráfico internacional de drogas é reafirmado como tema prioritário da segurança. Segundo o documento,

assim como o fascismo e o comunismo fizeram, também nossa liberdade, democracia, segurança e prosperidade estão agora ameaçadas por agressores regionais e pela disseminação de armas de destruição em massa; rivalidades étnicas, religiosas e nacionais; e as forças do terrorismo, tráfico de drogas e crime organizado internacional. Hoje, abordar essas ameaças exige liderança americana (THE WHITE HOUSE, 1996, p. 2).

A estratégia estadunidense a partir de então seria, segundo o documento, não focar apenas em ações de interdição, mas também na cooperação com os países de origem das drogas, visando a construir instituições e dismantelar organizações criminosas (THE WHITE HOUSE, 1996).

George W. Bush (2001-2009) manteve a mesma tendência. Sua estratégia para o combate ao tráfico de drogas envolvia “ajustar as economias, reforçar as leis, vencer organizações terroristas e cortar a oferta de drogas” dos países da América Latina (THE WHITE HOUSE, 2002). O ataque às Torres Gêmeas no 11 de setembro de 2001 elevou o terrorismo às prioridades da segurança nacional estadunidense e resgatou a noção de “narcoterror” anteriormente

mobilizada por Reagan. O National Security Strategy (NSS) publicado em seu governo afirmava, por exemplo, que “na Colômbia, reconhecemos a ligação entre grupos terroristas e extremistas que desafiam a segurança do Estado e as atividades de tráfico de drogas que ajudam a financiar as operações de tais grupos” (THE WHITE HOUSE, 2002, p. 10).

A explosão do tráfico internacional de drogas ao longo dos anos 1970 gerou uma resposta internacional de dimensões sem precedentes que estabeleceriam o paradigma dominante da “guerra às drogas” (NADELMANN, 1993, p. 2). Entre 1970 e 1990, por exemplo, o número de pedidos de extradição de e para os Estados Unidos a cada ano aumentou de aproximadamente 50 para 500. O número de pedidos de evidências e outros tipos de assistência judicial aumentaram de menos de 100 por ano para mais de 1000. E o número de mandados para furtivos que se acreditava estar no exterior aumentou de poucas centenas para muitos milhares. Entre 1976 e 1986, o número anual de casos da Interpol nos Estados Unidos aumentou de 4.000 para 43.000 e o volume de mensagens aumentou de 14.365 para 101.859. Esse expressivo aumento refletiu o crescimento tanto do crime transnacional, quanto da capacidade e interesse de que as agências do governo estadunidense de lidar com o policiamento transnacional (NADELMANN, 1993, p. 4). A proliferação de estatutos federais durante a década de 1980 que expandiam a capacidade das agências de policiamento para atuar transnacionalmente contra terroristas ou atos violentos contra cidadãos nacionais forneceram a base legal para a posterior internacionalização das investigações de agências federais, como a DEA e o FBI (NADELMANN, 1993, p. 2). Nota-se que a década de 1990 marcou a consolidação dos mecanismos para a transnacionalização do policiamento estadunidense contra as drogas, que desde as duas décadas anteriores se definia como tema central da agenda de segurança nacional dos Estados Unidos.

O governo Barack Obama (2009-2017) pode ser considerado um marco de virada nesse sentido, quando o tema da criminalidade transnacional, especialmente das drogas, perdeu espaço nas estratégias de segurança nacional dos Estados Unidos. Ainda assim, sua política externa para a América Latina manteve em destaque o papel do crime na região, colocando os Estados Unidos no papel de impedir que a prosperidade dos Estados latino-americanos seja colocada em risco por “instituições fracas, altas taxas de criminalidade, poderosos grupos do crime organizado, comércio de drogas ilícitas, persistente disparidade econômica e sistemas inadequados de educação e saúde” (THE WHITE HOUSE, 2015, p. 27). O formato da Iniciativa Mérida em 2008, conforme será tratado mais adiante, revela continuidades e mudanças nesse processo.

Declarar uma guerra às drogas e defini-la como uma ameaça à segurança nacional significou também empregar os militares em ações de repressão ao crime no país e no estrangeiro (ANDREAS; PRICE, 2001; RODRIGUES, 2012). Quando Ronald Reagan anunciou, por meio da National Security Decision Directive (NSDD-221) de 1986, que as drogas representavam uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos, foi solicitado que o Secretário de Defesa e o Ministério Público, em conjunto com o Secretário de Estado, devessem desenvolver e implementar modificações necessárias aos estatutos aplicáveis, regulamentos, procedimentos e diretrizes para permitir que as Forças Armadas apoiassem os esforços antinarcóticos (THE WHITE HOUSE, 1986).

A Public Law 97-86 aprovada em 1981 havia autorizado a cooperação entre forças militares e civis na repressão ao crime. Em 1985, um Authorization Act passou a permitir que a U.S. Coast Guard e a U.S. Navy participassem de operações antidrogas. Mais tarde, em 1986, a Anti Drug Act autorizou os militares a fornecerem inteligência, equipamento e treinamento a autoridades policiais federais, estaduais e locais, bem como apoio a atividades fora dos Estados Unidos. Por pressão de congressistas, como Charles Rangel e Henry Hyde, e a escalada dos conflitos na América Central — como a Nicarágua, El Salvador, Guatemala e as fronteiras da Costa Rica e Honduras — levaram o Joint Chiefs of Staff (Estado Maior Conjunto dos Estados Unidos) a recomendar o emprego das Forças Armadas na guerra às drogas da América Latina (MARCY, 2010, p. 88-89). As Forças Armadas estadunidenses já tinham experiência com exercícios de contrainsurgência na Colômbia e no Peru e passariam, a partir desse momento, a atuar na interdição do tráfico de drogas na região, contando com o auxílio do Departamento de Defesa no fornecimento de inteligência (MARCY, 2010, p. 89).

Também em 1981, o governo Ronald Reagan estabeleceu o “Military Cooperation with Civilian Law Enforcement Statute” (10 USC 371-380), que previa a cooperação dos militares às agências policiais na repressão às drogas. Posteriormente, em 1991, a administração Bush aprovou uma ementa (USC Title 10, Chapter 18.22) à Public Law 100-456, estabelecendo o fortalecimento da cooperação dos militares com as agências civis policiais. O Departamento de Defesa estava autorizado a cooperar na área de inteligência, transferência de equipamentos e treinamento às polícias, além de arcar com as despesas da Guarda Nacional quando envolvida em atividades de assistência à interdição. Assim, também deve ser considerado o papel do Departamento de Defesa e das agências militares estadunidenses em ações internacionalizadas de repressão à criminalidade, ainda que sua participação se limite à função de apoio. Agências como a Central Intelligence Agency (CIA), criada em 1947, e o Departamento de Defesa dos

Estados Unidos realizam programas de treinamento a agências de policiamento estrangeiras já desde a década de 1950, até então visando a missões de contrainsurgência num contexto marcado pela Guerra Fria.

Três meses após assinar o Presidential Decision Directive 221, em 1986, definindo as drogas como ameaça à segurança internacional dos Estados Unidos, Ronald Reagan enviou à Bolívia uma unidade de combate militar composta por seis helicópteros Black Hawk visando a localizar e destruir laboratórios de cocaína, como parte da Operação Blast Furnace (TOKATLIAN, 2015, p. 78). A partir de então, os militares (como o Comando Atlântico dos Estados Unidos, o Comando Sul, o Comando do Pacífico, o Comando de Defesa Aérea da América do Norte e o Comando das Forças dos Estados Unidos) assumiram as tarefas de identificar e monitorar o fluxo de drogas para os Estados Unidos e fornecer assistência a agências como DEA e Departamento de Estado nesse sentido (TOKATLIAN, 2015, p. 78).

Os meios financeiros e militares destinados àquele fim foram progressivamente empregados contra o crime transnacional (ANDREAS; PRICE, 2001, p. 38-40). Para citar alguns exemplos, aviões militares do tipo AWAC passaram a monitorar voos de drogas pela fronteira sul dos Estados Unidos; o North American Aerospace Defense Command (NORAD), construído para rastrear bombardeiros e mísseis soviéticos, voltou-se ao rastreamento de criminosos transfronteiriços; o sistema ROTHRA da Marinha, projetado para informar navios de guerra dos Estados Unidos sobre a localização de aeronaves soviéticas, passaram a ser empregados na identificação de aeronaves utilizadas para o tráfico de drogas; a tecnologia de visão noturna usada na Guerra do Golfo também foi disponibilizada para ações de policiamento antidrogas; a tecnologia de raios X projetada pelo Departamento de Defesa para detectar ogivas de mísseis soviéticos foi adaptada para uso na alfândega estadunidense com o objetivo de identificar mercadorias contrabandeadas em caminhões de carga (ANDREAS; PRICE, 2001, p. 38).

Em 1989 foi aprovado o National Defense Authorization Act (Lei de Autorização de Defesa Nacional, em português), reconhecendo o Departamento de Defesa como “agência líder única” na identificação e monitoramento do tráfico de drogas ilícitas aos Estados Unidos (ZIRNITE, 1997). Como resultado, orçamento antidrogas do Departamento de Defesa foi quadruplicado entre o ano fiscal de 1988 e o de fevereiro de 1992, chegando a US\$ 1,22 bilhão (ZIRNITE, 1997). Uma segunda NDAA de 1991 contribuiu com aquela, permitindo que esse crescente orçamento fosse utilizado para fornecer ajuda militar externa em missões antidrogas

(ISACSON, 2015, p. 90). De 2000 a 2010, o programa do Departamento de Defesa chegou a treinar 73.000 militares e policiais latino-americanos (ISACSON, 2015, p. 90).

O emprego de militares na “guerra às drogas” tornou-se um modelo incentivado e reproduzido em outros países, sobretudo na América Latina. O processo chamado de “militarização” das polícias e “policização” das forças armadas tem sido um dos resultados desse processo (ANDREAS; PRICE, 2001). Apesar da resistência de setores nacionalistas dos governos latino-americanos, os Estados Unidos tiveram êxito em militarizar a segurança pública e a repressão às drogas em países como Bolívia, Peru, Colômbia e também o Brasil, onde as Forças Armadas passaram a atuar diretamente em operações de repressão ao tráfico nas fronteiras e espaços urbanos. Contudo, o Brasil não recebeu ajuda externa dos militares no combate às drogas. Dados governamentais estadunidenses demonstram que na década de 1990, o Brasil recebia assistência policial proveniente unicamente da International Narcotics Matters (INM), atualmente Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), proveniente do Departamento de Estado.

O Plano Colômbia talvez seja o caso mais expressivo da militarização da “guerra às drogas” na América Latina promovida pelos Estados Unidos. Por meio desse programa, os Estados Unidos forneceram um auxílio financeiro que totalizou aproximadamente US\$ 9,94 bilhões, sendo 71% destinado às forças armadas e à polícia e os 29% restantes a projetos produtivos no campo, atenção às populações deslocadas, fortalecimento de unidades de promotoria e sistema de justiça, reintegração de ex-combatentes e unidades de vítimas nacionais e de restituição de terras (ISACSON, 2016). Os pacotes de ajuda militar envolveram ações de fumigação, proteção de oleodutos, ataque às FARC e reforma do setor militar. A assistência militar e policial dos EUA à Colômbia entre 2000 e 2016 totalizou cerca de US \$ 7,06 bilhões ou cerca de US \$ 415 milhões por ano (WOLA, 2016).

Esse também é, certamente, um dos casos mais relevantes de policiamento transnacional. Um complexo conflito, em meados da década de 1990, envolvendo o tráfico de drogas e grupos políticos guerrilheiros resultou em altos níveis de violência que assolou o país. Em resposta, o presidente colombiano Andrés Pastrana desenvolveu o Plano Colômbia, um pacote de ajuda nos moldes do que foi o “Plano Marshall” oferecido pelos Estados Unidos à Europa após a Segunda Guerra Mundial. O pacote de ajuda foi avaliado e reformulado pelos Estados Unidos, tomando contornos muito diferentes de sua versão original, tornando-se um pacote de ajuda voltado à repressão ao tráfico de drogas. De 2000 a 2007, o pacote de assistência dos Estados

Unidos à Colômbia excedia US\$ 600 milhões anuais, com mais de 80% destinados às forças de segurança colombiana. Após os ataques de 11 de setembro de 2001, o governo estadunidense passou a permitir que a ajuda fornecida por meio dos pacotes antidrogas fosse usada para operações de contrainsurgência. Assim, policiamento envolvia operações antidrogas, mas também de insurgência contra grupos políticos como as FARC (WEISSMAN, 2013, p. 1489). Durante esses anos, cerca de um terço da ajuda estadunidense simplesmente foi destinado à manutenção de aeronaves militares e aproximadamente o mesmo valor a programas de fumigação (WOLA, 2016). O governo Obama e o congresso, de maioria democrata, deu ao plano um caráter distinto a partir de 2008, reduzindo a assistência militar e aumentando a ajuda econômica, exigindo maior autonomia financeira da Colômbia para esses fins (WOLA, 2016).

A assistência militar e policial dos Estados Unidos à Colômbia entre 2000 e 2016 totalizou cerca de US\$ 7,06 bilhões, cerca de US\$ 415 milhões por ano (WOLA, 2016). As operações incluíam fumigação, presença militar em cidades em zonas de conflito ou ocupadas pelas FARC e proteção de dutos de petróleo (WOLA, 2016). A proteção de áreas estratégicas do território colombiano, como aquelas referentes à exploração de minérios e petróleo, resultaram no aumento significativo do investimento externo direto sobre esses setores após a implementação do Plano Colômbia (PALEY, 2015). Por essa razão, Dawn Paley chamará o Plano Colômbia de um “Cavalo de Tróia neoliberal”, em razão da racionalidade econômica que parece ter motivado e sustentado esse plano.

Vale destacar que parte significativa desse orçamento militar foi destinado à contratação de empresas privadas de segurança que exercem a função de fornecer e manter os equipamentos transferidos dos Estados Unidos à Colômbia, pilotar aeronaves aéreas de fumigação de herbicidas em zonas de cultivo de coca e treinar as forças locais (WOLA, 2016). Só em 2009, 14 empresas estadunidenses absorveram US\$ 217 milhões do orçamento da ajuda militar do Plano Colômbia, sendo a DynCorp a mais significativa delas (WOLA, 2016).

Esse mesmo modelo foi replicado anos depois do México, com a Iniciativa Mérida, lançada em 2006 pelo recém-empossado presidente Felipe Calderón. O total de dotações de financiamento dos Estados Unidos para a Iniciativa Mérida entre 2008 e janeiro de 2012 foi de US\$ 1,9 bilhão para o México, US\$ 466,5 milhões para a América Central e US \$ 42 milhões para a República Dominicana e Haiti (MEYER; SEELKE, 2015). Assim como no caso do Plano Colômbia, a Iniciativa Mérida é um pacote de ajuda voltado majoritariamente para o campo da segurança, sobretudo repressão às drogas, ao terrorismo e à segurança das fronteiras (COOK;

RUSH; SEELKE, 2008). Quando foi concebida, a Iniciativa Mérida definia seus objetivos em torno do combate às drogas. Em 2010, o plano foi reformulado para incluir não só a repressão ao crime organizado, mas também reformas que fomentem o estado de direito e respeito aos direitos humanos, bem como o desenvolvimento de comunidades fortes e fortalecer a segurança das fronteiras (PALEY, 2015, p. 118). Em vez de doar o dinheiro diretamente ao governo do México, os Estados Unidos utilizaram esse dinheiro na compra de equipamentos fabricados nos Estados Unidos e na contratação de empresas privadas de segurança (PALEY, 2015, p. 119).

O Plano Colômbia e o Plano Mérida destacam um componente político da guerra às drogas estadunidenses. O policiamento transnacional promovido a partir dos Estados Unidos visava, em grande medida, a “promover a criação de um clima de investimento mais acolhedor durante a guerra às drogas”, segundo Dawn Paley (2015, p. 121). Como também desenvolve Delgado-Ramos et al. (2011), esses planos visam a promover uma certa “ordem” interna que fosse funcional aos interesses econômicos transnacionais. Na linha do que definia Neocleous (2000), o poder policial tem um papel fundamental na fabricação e manutenção de uma ordem que favoreça o desenvolvimento do capitalismo, cujo alcance é transnacional, como indicam os casos trabalhados nesta pesquisa.

Nessa avaliação, os Estados Unidos tiveram um papel fundamental na fabricação e manutenção da ordem nesses países, ao promover reformas no campo da justiça, promoção da democracia, implementação do livre mercado e de reformas econômicas importantes à entrada das corporações transnacionais (AVILÉS, 2008, p. 415-416). Assim, o Plano Colômbia e o Plano Mérida também atendiam a um propósito mais amplo de integrar ambos os países ao circuito da economia global.

Assim, podemos notar que o policiamento transnacional pode alcançar alguns dos mesmos objetivos que intervenções violentas (HUGGINS, 1998, p. 4). A definição das drogas como ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos ampliou o alcance transnacional das agências de policiamento estadunidenses e redefiniu os fins que moldavam a cooperação com as polícias estrangeiras da América Latina. Enquanto protagonistas no policiamento transnacional contra as drogas, os Estados Unidos têm assumido um papel fundamental na construção de uma ordem social com alcance transnacional, cujos efeitos podem ser notados no Brasil e são trabalhados no capítulo 4.

3.3 A expansão transnacional das agências policiais estadunidenses no combate às drogas

O policiamento transnacional nos Estados Unidos pressupôs, em grande medida, a federalização da repressão do crime. Isso porque a atividade policial foi, historicamente, uma prerrogativa dos estados e não da federação. Ao longo do século dezenove, as únicas agências federais de aplicação da lei eram o U.S. Customs (serviço de alfândega), a Postal Inspection Services (Serviço de Inspeção Postal), a U.S. Marshals (Serviço de Delegacia de Polícia) e o Secret Service (Serviço Secreto). Agentes da alfândega eram responsáveis por identificar e suprimir o contrabando e comércio de bens ilegais, garantindo a coleta de impostos. Tais agentes atuavam nas fronteiras com o Canadá e com o México, bem como no Panamá, que se tornou canal de passagem do comércio do leste para o oeste do país (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 112). O Secret Service, criado para investigar casos de falsificação de dinheiro, também cooperava e estabelecia conexões com agências europeias de policiamento (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 114).

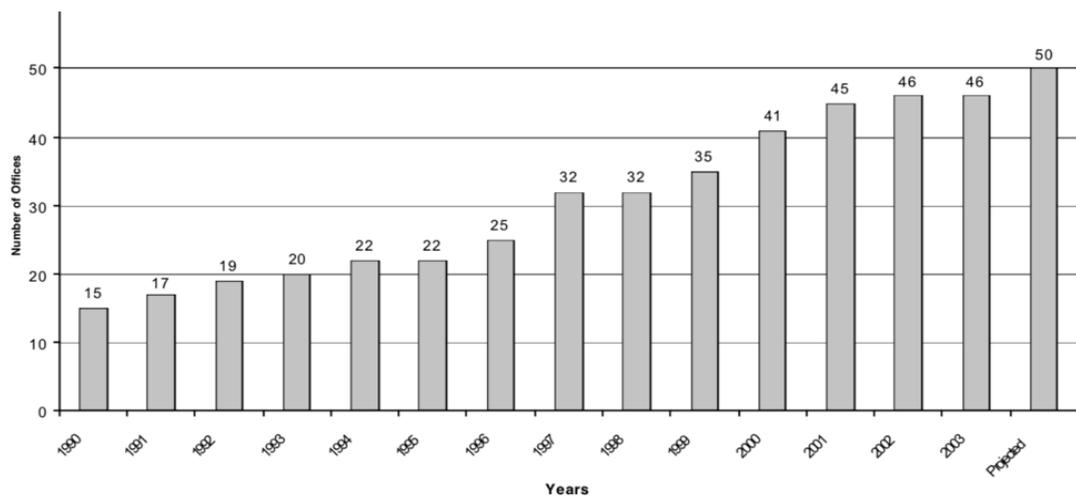
Com a criação do Departamento de Justiça em 1870, o congresso passou a destinar fundos voltados às atividades de detenção e acusação de violações às leis federais. Ainda assim, uma agência de policiamento federal demorou a existir. Detetives privados, o Secret Service e o U.S. Marshall cumpriram tais funções de policiamento por algum tempo, até que fosse criada a Bureau of Investigation em 1908 (o nome “Federal” foi adicionado apenas em 1935) (NADELMANN, 1993, p. 49-52). Historicamente, a jurisdição penal do FBI foi amplamente limitada às investigações e atividades domésticas. O Federal Bureau of Investigation (FBI) passou a atuar internacionalmente apenas durante a Segunda Guerra Mundial, com a finalidade de monitorar atividades de agentes alemães, bem como de indivíduos e organizações inseridos nas comunidades de imigrantes alemães nos países da América Latina (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2004).

As leis estadunidenses impunham limitações à possibilidade de aplicar uma jurisdição criminal para além de suas fronteiras, de maneira que crimes ocorridos fora do país não poderiam ser processados em tribunais nos Estados Unidos. Em resposta à crescente preocupação com a criminalidade transnacional, em 1996 o congresso alargou a jurisdição federal extraterritorialmente “para proteger os cidadãos e interesses dos Estados Unidos no exterior” (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2004). Entre os anos 1980 e 1990, o número de agentes do FBI trabalhando em outros países aumentou significativamente, a partir de então designados para atuar na repressão à criminalidade transnacional. Os agentes do FBI que atuam no exterior são

conhecimentos como Legal Attachés (Legats) e suas funções abrangem (1) inteligência estrangeira, atividades terroristas e criminosas que ameaçam diretamente a segurança nacional ou econômica dos Estados Unidos; (2) crimes que afetam a segurança pública ou minam a integridade da sociedade americana; e (3) crimes que afetam indivíduos e crimes contra a propriedade (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2004).

O papel dos agentes do FBI em outros países é estabelecer aliança com oficiais de agências policiais de países onde Washington considera haver atividades criminosas que atinjam os estadunidenses. Em apoio à expansão do FBI durante a década de 1990, Clinton afirmou que os Estados Unidos devem cooperar com outros países contra “forças da destruição que não conhecem fronteiras”, o crime transnacional (SMITH; LIPPMAN, 20 de agosto de 1996).

Ilustração 1 — Número de escritórios internacionais do FBI (1990-2003)



Fonte: Departamento de Justiça, 2004

Atualmente, o FBI possui 63 escritórios no exterior, os Legats, e mais de duas dúzias de subescritórios menores em cidades-chave em todo o mundo, onde atuam cerca de 250 agentes, oferecendo cobertura para mais de 180 países¹⁴. Tais escritórios são administrados pela Divisão de Operações Internacionais do FBI em Washington, que mantém contato também com outras agências federais e a Interpol.

A principal missão dos Legats é garantir o acesso às informações que o FBI precisa para localizar e extraditar criminosos ou terroristas, obter provas para sua acusação, bem como cooperar e oferecer treinamento às polícias estrangeiras. Nesse sentido, recebem solicitações para

¹⁴ Informações contidas no site do FBI < <https://www.fbi.gov> > (acessado em 03/10/2019).

assistência investigativa por parte da sede do FBI nos Estados Unidos que abrangem rastrear números de telefone, obter cópias de documentos, acompanhar transações financeiras, localizar suspeitos de crimes e terroristas ou entrevistar indivíduos como parte de uma investigação (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2004). Entre 1998 e 2002, o número de solicitações aumentou de 20.267 para 53.105, um salto de cerca de 162% justificado pelo crescimento de crimes transnacionais e terrorismo, mas também porque o número de escritórios no exterior cresceu significativamente (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2004). Além dos programas de Legats, o FBI atua em treinamento, fornecendo aos policiais estrangeiros habilidades em técnicas e princípios de investigação básicos e avançados que promovem a cooperação e auxiliam na coleta de evidências.

O FBI não é, contudo, a única agência de policiamento estadunidense a atuar transnacionalmente, tampouco a mais importante no contexto internacional da “guerra às drogas”. A primeira agência de repressão às drogas nos Estados Unidos foi criada em 1930. A Federal Bureau of Narcotics (FBN) atuou sob o Departamento de Tesouro na repressão às drogas domesticamente, mas já com tímidos esforços internacionais. Ao final da Segunda Guerra Mundial, o FBN enviou representantes ao Japão com o objetivo de desmantelar o tráfico internacional de ópio na Ásia e outros à Alemanha para supervisionar o desenvolvimento de um sistema anti-drogas no país em reconstrução pós-guerra, por exemplo. Entre as décadas de 1950 e 1960, foram abertos escritórios permanentes do FBN em Roma, Beirute, Paris, Istanbul, Bangkok, Cidade do México e Monterrey (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 128). Suas funções variavam entre estabelecer contato com oficiais de alto nível nos países anfitriões, angariar e formar informantes, pressionar polícias e agências governamentais locais para que endurecessem o combate ao tráfico de drogas, conduzir operações de policiamento cooperativas ou unilaterais, contribuir com investigações conduzidas nos Estados Unidos (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 128).

Na década de 1960 tais esforços estadunidenses já gerariam importantes parcerias e operações conjuntas. Agentes estadunidenses atuaram em cooperação com agentes estrangeiros na investigação contra o tráfico de morfina do Líbano e da Turquia para a França, de onde era traficada a heroína (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007). Essa coordenação internacional resultou na proibição do governo turco de produção de morfina e levou ao desmantelamento de organizações francesas de tráfico de heroína, a chamada “conexão francesa” (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007).

Contudo, as atividades da FNB em outros países contavam com reconhecimento limitado por parte de outros agentes estadunidenses ou locais. Segundo Myles Ambrose, agente da alfândega do governo Richard Nixon,

agentes operacionais da Bureau of Narcotics fora do país podiam alegar e de fato alegavam que eram agentes da Interpol para dar a seu trabalho uma aparência de legitimidade. Nós não estávamos nem aí para a Interpol na época no começo. Nós queríamos que a Interpol legitimasse nossas operações policiais fora do país já que éramos o único no mundo a enviar policiais para fora do país operacionalmente (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 129).

Ou seja, os esforços dos transnacionais do FBN nesse período eram, ainda, muito informais e contavam com pouco apoio político e operacional das embaixadas estrangeiras.

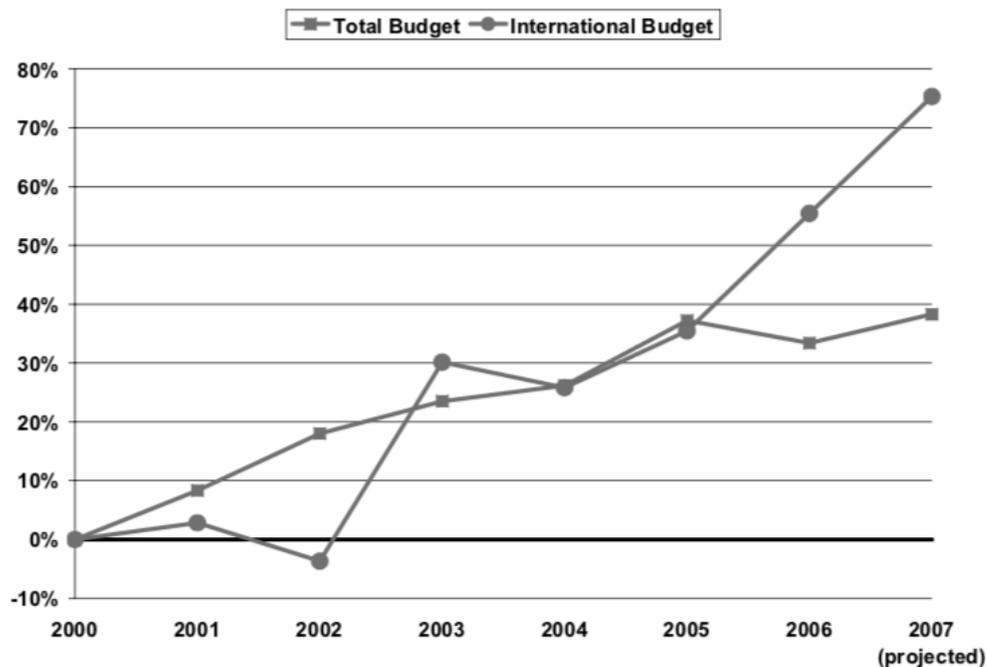
Em 1968 foi criado sob o Departamento de Justiça o Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD), que resultou na união do FBN, até então sob o Departamento de Tesouro, e do Bureau of Drug Abuse Control (BDAC), criado em 1966 para regular medicamentos controlados e falsificados sob o Departamento de Saúde, Educação e Bem-estar Social. Esse escritório durou apenas cinco anos, quando foi criada a Drug Enforcement Administration (DEA), que, além do BNDD, incorporou também o Office of National Narcotics Intelligence e o Office of Drug Abuse Law Enforcement, ambos do Departamento de Justiça.

Em 1973 foi criada a DEA sob o Departamento de Justiça dos Estados Unidos, órgão de investigação e repressão ao tráfico de drogas nos Estados Unidos e em todo o mundo, inclusive no Brasil, com escritório em Brasília e em São Paulo. A partir de então, a presença norte-americana na repressão às drogas no mundo se expandiu progressivamente (ANDREAS NADELMANN, 2006). A partir da criação da DEA, em 1973, o policiamento contra as drogas nos Estados Unidos e no exterior sofreu um impulso sem precedentes em termos de alcance, profundidade, orçamento.

O antigo FBN alcançou um orçamento de US\$ 3 milhões e chegou a ter cerca de 300 funcionários, dos quais 12 atuavam fora dos Estados Unidos. Em apenas três anos de existência, em 1976, o orçamento da DEA alcançou US\$ 200 milhões, com cerca de 2.141 funcionários, dentre os quais 228 atuavam no exterior (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 129). Em 1998, a DEA era composta por 8.300 empregados localizados em 53 países e um orçamento de US\$ 1,28 bilhão (DEPARTMENT OF JUSTICE, 1999). Atualmente, em 2018, a DEA tem 91 escritórios localizados em 70 países. O orçamento da DEA apenas para operações internacionais

aumentou de US\$ 201 milhões em 2000 para US\$ 312 milhões em 2006 (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007). No gráfico abaixo, notamos que o crescimento percentual do orçamento das operações internacionais é muito maior que do orçamento total a partir de 2005.

Ilustração 2 — Evolução do orçamento total e internacional da DEA (2000-2007)



Fonte: Department of Justice, 2007

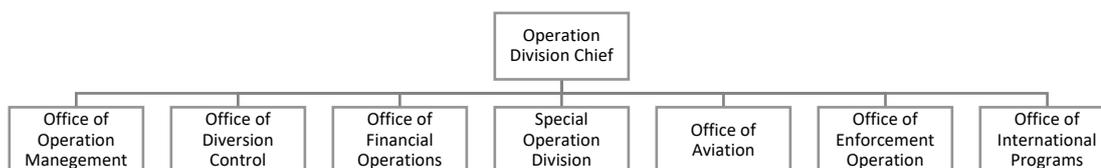
As atividades específicas dos escritórios variam em função das diferentes configurações contextuais de cada país onde a agência opera. Contudo, a organização elenca cinco principais objetivos em suas missões no exterior, que são: (1) participar de investigações bilaterais; (2) cultivar e manter relações de qualidade com atores locais; (3) promover e contribuir para a criação de instituições estrangeiras; (4) apoiar esforços de coleta e compartilhamento de inteligência; e (5) oferecer oportunidades de treinamento (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007). Como parte das estratégias estabelecidas pelo Departamento de Justiça (Strategic Goal II), o papel da DEA é “aplicar leis federais e representar os direitos e interesses do povo americano” (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007, p. viii).

Um típico escritório estrangeiro da DEA é composto por Agentes Especiais, Especialistas em Pesquisas de Inteligência, pessoal de apoio administrativo e contratações de estrangeiros, também conhecidos como nacionais de serviços estrangeiros (FSNs, em inglês). O cargo de liderança corresponde ao DEA Country Attaché que, além de se reportar à gestão da DEA, também deve informar ao embaixador estadunidense sobre assuntos e atividades da DEA no

país anfitrião (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007). Os escritórios da DEA estão divididos em regiões que são representadas por um escritório regional. São estes: (1) Andes, (2) Europa, (3) México e América Central, (4) Extremo Oriente, (5) Oriente Médio, (6) Cone Sul e (7) Caribe. Por essa distribuição, é possível notar a predominância das Américas, região onde se concentram as atividades da DEA de maneira significativa. Apenas no Brasil, a DEA tem escritórios em Brasília (Country Office), São Paulo (Resident Office) e no Rio de Janeiro (Resident Office), sendo este o mais recentemente aberto como resultado de uma parceria direta com o Estado do Rio de Janeiro.

A Divisão de Operações (Operations Division) da DEA é o órgão responsável pelas atividades estrangeiras da DEA e está dividido entre diferentes escritórios e funções, conforme organograma:

Ilustração 3 — Organograma da divisão de operações da DEA



Fonte: produzida pela autora com base em Department of Justice, 2007

O Escritório de Gerenciamento de Operações tem a responsabilidade de coordenar acordos formais de trabalho com agências estrangeiras; o Escritório de Controle de Desvio auxilia as agências estrangeiras em atividades relacionadas ao desvio de precursores químicos; o Escritório de Operações Financeiras é responsável por iniciar políticas e coordenar operações de investigação contra lavagem de dinheiro; a Divisão de Operações Especiais coordena a transferência de materiais de inteligência, como interceptação de comunicação, para escritórios nacionais e estrangeiros; o Escritório de Aviação possui postos localizados em outros países, como Colômbia e México, onde conduz suporte a operações da DEA; o Escritório de Execução de Operações garante a cooperação em casos investigativos entre os escritórios nacionais e estrangeiros da DEA, coordenar grandes operações internacionais e desenvolver iniciativas de

direcionamento estratégico e, por fim, o Escritório de Programas Internacionais dedica-se a fornecer o suporte administrativo necessário aos escritórios estrangeiros e programas internacionais da DEA. Esse escritório também é responsável por representar a DEA dentro da comunidade transnacional de policiamento, coordenando as visitas de policiais estrangeiros à sede da DEA, organizando reuniões da DEA com policiais estrangeiros, planejando conferências internacionais ou gerenciando o orçamento internacional da DEA, por exemplo.

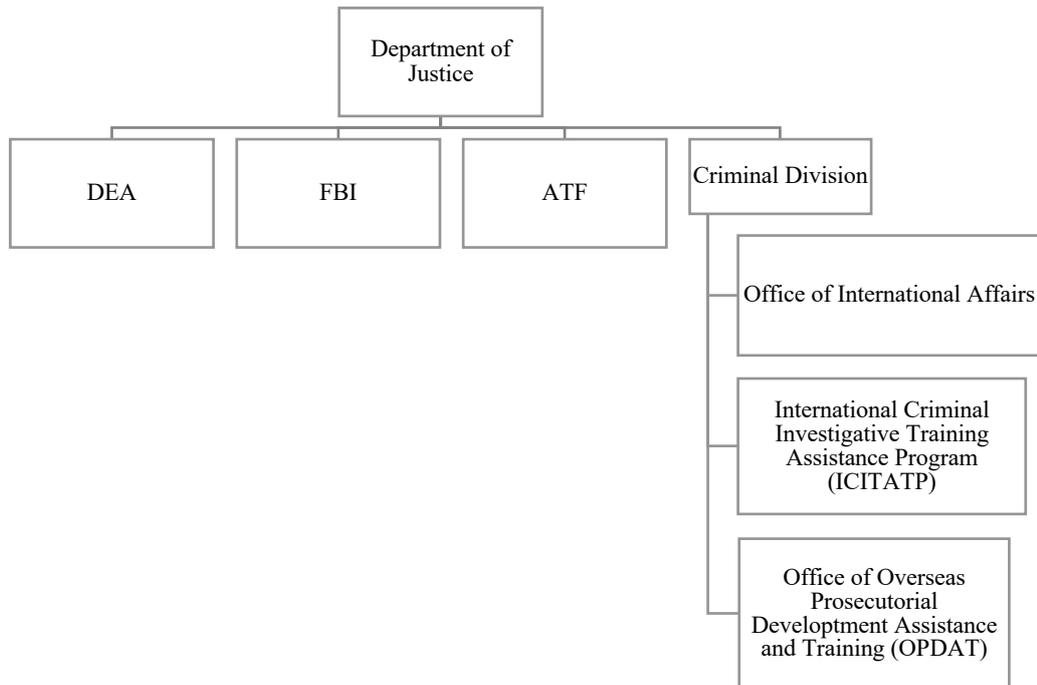
A DEA mantém ainda fontes confidenciais dentro e fora dos Estados Unidos que auxiliam no fornecimento de informação e serviços necessários à condução das operações. No ano de 2017, a organização declarou manter 4.000 agentes confidenciais ativos. Contudo, uma auditoria realizada pelo Departamento de Justiça revela não existir um sistema de rastreamento dos pagamentos realizados a essas pessoas, tampouco especificação de suas atividades, tornando a gerência por parte do governo muito frágil (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2017). Essas informações revelam que, na verdade, o governo tem pouco controle sobre as atividades realizadas pela DEA nos países estrangeiros.

Reconhece-se, contudo, que os agentes de policiamento alocados nas embaixadas estadunidenses pelo mundo precisam interagir com os embaixadores para garantir que suas operações não comprometam interesses políticos mais amplos estabelecidos pelo Departamento de Estado. Ainda, espera-se que as várias agências de policiamento e repressão ao crime como a DEA, o Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF), o Secret Service e o Immigration and Customs Enforcement coordenem suas ações no sentido de compartilhar informações e evitar contradições ou sobreposições (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2004). A presença de agências de policiamento nas embaixadas estrangeiras deve contar com autorização do país anfitrião, do chefe da missão dos Estados Unidos no país e do congresso estadunidense.

Assim, o policiamento transnacional deve ser formalmente coordenado pelo Departamento de Estado. Contudo, uma reclamação frequente dos embaixadores estadunidenses é o de que as agências de aplicação da lei, sobretudo DEA e FBI, compartilham poucas informações sobre suas investigações (SMITH; LIPPMAN, 20 de agosto de 1996). Do ponto de vista formal, contudo, no Departamento de Estado, as ações internacionais antidrogas são coordenadas pelo International Narcotics Matters (INM) do Departamento de Estado, agora nomeado como Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL). Esse órgão visa a fortalecer as capacidades de aplicação da lei e interdição do país anfitrião, bem como financiar agências de policiamento que atuam em programas de assistência e treinamento às polícias estrangeiras.

A partir do Departamento de Justiça, portanto, atuam internacionalmente a DEA, o FBI e o ATF, além da Crime Division, que desenvolvem programas internacionais de treinamento, conforme desenvolverei no próximo tópico.

Ilustração 4 — Agências do Departamento de Justiça que atuam internacionalmente (2018)



Fonte: produzida pela autora com base no organograma do Departamento de Justiça.

Segundo relatório governamental produzido por uma solicitação do congresso estadunidense, há uma falta de alinhamento e coordenação entre os mais diversos programas que, por consequência, apresentam resultados limitados, sobretudo se levado em consideração objetivos mais amplos da política externa estadunidense (GAO, 1992, p. 3). Na medida em que cada programa parece ser gerenciado individualmente, o relatório denuncia não haver uma política clara sobre o papel desses programas, os objetivos do programa claramente definidos, a coordenação ou um meio de determinar se programas e atividades específicos estão de acordo com os interesses gerais da política externa dos Estados Unidos (GAO, 1992, p. 3). Segundo o relatório, funcionários do governo relatam não haver orientação geral da política de treinamento policial por Washington. Um ex-embaixador estadunidense sediado na América Latina chegou a afirmar que, como não há orientação política do governo federal, cada agência segue sua

própria agenda de programas (GAO, 1992, p. 16), ainda que o Office of National Drug Control Policy (ONDCP) tenha sido criado em 1988 para coordenar essas ações.

Isso significa que não há uma unidade estatal na tomada de decisão. Existe um certo grau de autonomia na condução da cooperação internacional com outras polícias estrangeiras, de maneira que os objetivos e interesses possam se distanciar daqueles definidos pelo governo central. A inserção internacional dos Estados Unidos estabelece-se, portanto, de maneira desagregada, por meio de uma multiplicidade de agências relativamente autônomas (BIGO, 2016, p. 398).

Por outro lado, também pudemos notar que a construção da própria agenda da segurança nacional, a criação e o desenvolvimento das agências de policiamento especializadas no tema das drogas, bem como a expansão do orçamento dedicado ao tema foi resultado de articulação nos círculos mais centralizados do governo. Assim, ainda que haja uma rotinização burocrática, há estímulos e pressões do campo da política que estão presentes nas diretrizes, objetivos e no próprio trabalho policial.

3.4 Assistência e treinamento estadunidense às polícias estrangeiras: a formação de uma elite profissional aliada

Conforme previamente descrito, entre 1973 e 1974, o congresso dos Estados Unidos proibiu o uso de fundos de assistência militar ou econômica para financiar polícias estrangeiras. Contudo, uma série de exceções à regra foram previstas, o que incluía a cooperação para o combate ao tráfico internacional de drogas (GAO, 1992, p. 2). Os primeiros programas de assistência a polícias estrangeiras visando ao combate às drogas datam do final da década de 1940, quando agentes da Federal Bureau of Narcotics (FBN) foram enviados à Turquia e à França para tentar interditar o trânsito da heroína pela região (LUMPE, 2002 p. 2). Em 1956, a agência criou sua própria escola de treinamento, a Federal Bureau of Narcotics Training School (FBNTS), que oferecia cursos duas vezes ao ano, alcançando mais de mil policiais estrangeiros já no seu primeiro ano de existência (RICART, 2018, p. 29; SMITH, 2007, p. 21). Nesse período, a FBN contribuiu com a International Police Academy (IPA) no treinamento de mais de mil policiais latino-americanos (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2005).

O IPA foi criado no contexto do OPS de 1961. Ao oferecer treinamento aos líderes policiais do “mundo livre”, o programa esperava que seus estudantes desenvolvessem capacidades

de reproduzir e disseminar aquilo que aprenderam a outros membros de suas respectivas corporações, quando retornassem a seus países. Assim, o programa conseguia multiplicar os efeitos do treinamento (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2005, p. 1). Desde então, o tema das drogas já estava presente. Um dos cursos oferecidos pelo programa chamava-se “gestão policial com orientação sobre Narcóticos”, que incluía “gestão e organização policial”, “gestão de pessoas”, “tratados internacionais sobre drogas”, “a natureza do problema internacional de drogas”, “liderança policial”, “gestão de investigação criminal”, “imagem policial e ética”, “controle de fronteira e tráfico de drogas” (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2005, p. 2). Uma das características dos treinamentos policiais estadunidenses era conscientizar as polícias estrangeiras sobre a natureza do problema em questão, como expressa o conjunto de conteúdos oferecidos. Com isso, os Estados Unidos podem contribuir para a construção da agenda policial do país estrangeiro.

Os programas de treinamento antidrogas dos Estados Unidos cresceram de forma expressiva e ganharam densidade a partir da década seguinte. Criada a DEA em 1973, esses esforços se intensificaram, compensando as restrições impostas pela lei aos treinamentos de policiais estrangeiros. Apenas em seu ano de criação, 1973, foram organizados cinquenta cursos antidrogas ao redor do mundo. Foi instituído o International Training Division (ITS), cujo propósito foi desenvolver diferentes treinamentos de formação sobre drogas aos policiais estrangeiros. Ao final de 1978, haviam sido treinados 8.275 policiais em 65 países (RICART, 2018, p. 31-32).

Desde sua formação, a DEA já exercia um papel internacional fundamental. Sua missão passou a ser a de (1) participar de investigações bilaterais, (2) cultivar e manter relações de qualidade com atores locais, (3) promover e contribuir para a criação de instituições estrangeiras, (4) apoiar esforços de coleta e compartilhamento de inteligência e (5) oferecer oportunidades de treinamento (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007).

Segundo dados oficiais, de 1972 a 1978 cerca de 5 mil policiais da América do Sul haviam sido treinados para atividades antidrogas. Do total, 1.594 foram treinados pelo U.S. Customs e 3.476 pela DEA, sendo o Brasil (523) o terceiro maior receptor, atrás apenas da Argentina (544) e da Colômbia (531) (GAO, 1978, p. 30). Segundo Ricart (2018, p. 32), essa preferência se deve mais à abertura que esses governos demonstraram do que à importância desses três países na cadeia do tráfico internacional de drogas. Vale destacar que o programa atingia também policiais que não estivessem envolvidos com policiamento antidrogas. No caso da Bolívia, por

exemplo, dos 250 policiais treinados de 1972 a 1978, apenas 130 exerciam tarefas relativas às drogas. No Chile, dos 225 treinados, apenas 65 trabalhavam na área de drogas (GAO, 1978, p. 31). Entre 1973 e 1978, estima-se que cerca de 60 agentes estavam estacionados em escritórios da DEA na América Latina; isso sem contar aqueles em trânsito que se alocavam na região por temporadas limitadas (RICART, 2018, p. 20).

Na década de 1980, foram abertas ainda outras exceções à proibição imposta pelo congresso dos Estados Unidos a programas de treinamento às polícias estrangeiras por meio de emendas aprovadas à International Security and Development Assistance Authorizations Act (1981, 1983, 1984, 1985, 1990). O ato de 1983 autorizou a assistência e treinamento às polícias do Haiti visando a barrar a imigração de haitianos aos Estados Unidos. Em 1983, foi autorizada a criação de programas de treinamento antiterroristas oferecidos a polícias estrangeiras nos Estados Unidos. Posteriormente, graças à revogação de algumas restrições em 1990, tais cursos poderiam ser oferecidos nos próprios países anfitriões, desde que relacionados a temas como a segurança de aviação, gestão de crises, técnicas de rastreamento de documentos, segurança das instalações, segurança marítima, proteção de pessoas muito importantes e manuseamento de cães detetores.

No ato de 1984, foi autorizado um projeto de reforma do setor de justiça em El Salvador, o que incluía assistência às polícias no campo da investigação judicial, quebrando mais uma restrição imposta às leis da década de 1970. No ano seguinte, o congresso expandiu ainda mais os programas de assistência e treinamento às polícias visando a promover habilidades investigativas e forenses, desenvolver um currículo de treinamento de policiamento e melhorar a administração e gerenciamento das agências policiais. O Departamento de Defesa e as Forças Armadas dos Estados Unidos se mantiveram proibidas de executar esse tipo de programa. Foi ainda revogada a proibição à assistência para o policiamento marítimo, desde que o país anfitrião sustentasse uma tradição democrática, não tivesse forças armadas e não se envolvesse em violações de direitos humanos. E, por fim, também como parte dessa reforma, foi autorizada a assistência às polícias de Honduras e El Salvador nos anos de 1986 e 1987 no combate ao terrorismo pelo reconhecimento de que tais países haviam atingido importante progresso no controle sobre violações de direitos humanos (GAO, 1992, p. 6-9).

O afrouxamento das restrições à assistência e treinamento às polícias estrangeiras viabilizou a ampliação de projetos relacionados à repressão às drogas, sobretudo na América Latina e Caribe. A International Narcotics Control Act (1986) permitiu que o Departamento de Defesa

fornece treinamento para as polícias estrangeiras na operação e manutenção de aeronaves usadas na repressão às drogas (ações de fumigação, por exemplo). A reforma dessa lei, dois anos depois, por meio da International Narcotics Control Act (1988), expandiu ainda mais o papel dos militares em ações antidrogas, permitindo que fosse fornecido treinamento, bem como armas e munições entre os anos fiscais de 1989 e 1990, para agências policiais estrangeiras na América Latina e Caribe (GAO, 1992, p. 9). Em 1989, mais uma ampliação desses programas foi aprovada pelo congresso, por meio de outra International Narcotics Control Act (1989), permitindo que o Departamento de Defesa não apenas treinasse e fornecesse armas e munições às polícias estrangeiras, mas também outros artigos de defesa, como helicópteros, veículos, rádios e artigos pessoais às polícias da Bolívia, Peru e Colômbia no ano fiscal de 1990 (GAO, 1992, p. 9-10).

Anos depois, um terceiro International Narcotics Control Act (1990) estendeu assistência aos países andinos na (1) administração de programas de justiça; (2) proteção de juízes, outros funcionários do governo e membros da imprensa contra ataques narcoterroristas; e (3) treinamento, assistência técnica e equipamentos para o Escritório de Investigações Especiais e para o Promotor Especial para os Direitos Humanos na Colômbia. Além disso, autorizou assistência militar e policial aos países andinos sob a Lei de Controle de Exportação de Armas (AECA). Na década de 1990, 125 programas de ajuda a polícias estrangeiras eram mantidos pelos Estados Unidos, todos justificados como exceções legítimas à proibição de 1973 (HUGGINS, 1998, p. 1).

Em substituição ao controverso Office of Public Safety (OPS) de 1963, em 1986 foi desenvolvido o International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP) sob a Divisão Criminal do Departamento de Justiça para coordenar os programas de ajuda a polícias estrangeiras. Seu financiamento provinha da US AID, do Departamento de Estado e do Departamento de Defesa. No ano fiscal de 1990, o ICITAP recebeu US\$ 7 milhões do Departamento de Estado por seu programa regional. Treinou mais de 1.000 estudantes do Caribe, América Central e do Sul e patrocinou sete conferências. O treinamento inclui gerenciamento policial, investigação criminal, busca de cenas de crime e cursos de medicina forense (GAO, 1992, p. 13). Atualmente, a atuação do ICITAP na América Latina se restringe à América Central, Colômbia, República Dominicana, México, Paraguai, Peru e Barbados¹⁵.

¹⁵ Informações contidas no site da ICITAP < <https://www.justice.gov/criminal-icitap>>.

Também no Departamento de Justiça, em 1991 foi criado o Office of Overseas Prosecutorial Development Assistance and Training (OPDAT) respondendo à emergência da “guerra às drogas” na agenda internacional dos Estados Unidos. O objetivo do órgão foi oferecer programas de Resident Legal Advisor (RLA)¹⁶ para assistência do setor judiciário na Bolívia, Colômbia, Haiti, Polônia e Rússia. O escritório cresceu e hoje trabalha em mais de 50 países com forte ênfase no combate ao terrorismo e ao crime organizado transnacional por meio de capacitação do setor de justiça de outros países. O objetivo desse programa é “aumentar a capacidade de nossos colegas estrangeiros de investigar e processar esses grupos criminosos antes que suas atividades criminosas cheguem aos Estados Unidos”¹⁷. Na América Latina, atualmente o OPDAT coordena programas em El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Colômbia e México.

O OPDAT também desenvolveu o Judiciary Studies Institute (JSI) em 2012 para fornecer capacitação judicial para países da América Latina. Com recursos e supervisão do Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) do Departamento de Estado e, em coordenação com as faculdades de direito da Universidade de Porto Rico e da Universidade Interamericana em San Juan de Porto Rico, o JSI produz conhecimento e treinamento a juízes. Já participaram profissionais da Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai. Além disso, desde 2016, estabeleceu-se um Intellectual Property Law Enforcement Coordinators (IPLEC) para a América do Sul, baseado no Consulado dos Estados Unidos em São Paulo, oferecendo treinamentos sobre direitos de propriedade intelectual, capacitação judicial para crimes cibernéticos e assistência técnica a parceiros estrangeiros em toda a região.

Além disso, outras agências estadunidenses também oferecem assistência e treinamento às polícias estrangeiras. No que diz respeito à repressão às drogas, a DEA é a mais importante fornecedora de treinamentos internacionais, com a U.S. Customs (serviço de alfândega), que ensina procedimentos de busca aérea, marítima e portuária, e a U.S. Coast Guard (Guarda Costeira), que ministra cursos sobre interdição marítima, para citar alguns exemplos. Agências outras também podem ser mobilizadas para tais programas, como o Departamento de Estado, que oferece treinamento para o manuseio de helicópteros utilizados para a repressão às drogas. Durante o ano fiscal de 1990, o órgão forneceu cerca de US\$ 45 milhões em treinamento e

¹⁶ Assessoria Jurídica Residente, em português.

¹⁷ Informações contidas no site do OPDAT < <https://www.justice.gov/criminal-opdat> >

equipamento para a polícia estrangeira, sobretudo México, Jamaica, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Brasil, Venezuela, Paquistão, Tailândia e Turquia (GAO, 1992, p. 12).

O Federal Bureau of Investigation (FBI) também fornece aos policiais estrangeiros habilidades em técnicas e princípios de investigação básicos e avançados que promovem a cooperação e auxiliam na coleta de evidências direcionadas ao combate ao crime e ao terrorismo. Dados da década de 1990 indicam que, a cada ano, cerca de 100 policiais estrangeiros participavam de cursos com duração de 11 semanas que eram oferecidos pela National Academy do FBI nos Estados Unidos (GAO, 1992, p. 13).

Quando criada a Central Intelligence Agency (CIA), por meio do National Security Act de 1947, a agência era proibida de atuar em vigilância doméstica e no trabalho de aplicação da lei (ANDREAS; PRICE, 2001, p. 41). Contudo, desde a década de 1950 ela atuou secretamente no treinamento de polícias para ações de contrainsurgência no estrangeiro, quando Kennedy criou o Office of Public Safety (OPS). Essa experiência se tornou uma brecha para que se engajasse de maneira mais sistemática em treinamentos para o combate internacional das drogas a partir da década de 1990 (LUMPE, 2002, p. 2). Uma decisão de 1996 autorizou a CIA a coletar evidências fora do país sobre estrangeiros que violassem as leis dos Estados Unidos, o que deu margem à investigação sobre cidadãos e estadunidenses também. Por exemplo, em uma operação de investigação contra um suspeito estrangeiro, seria possível que a CIA identificasse a participação de cidadãos na atividade criminosa, o que geraria evidências a serem utilizadas nas cortes estadunidenses (ANDREAS; PRICE, 2001, p. 42).

No que concerne ao tema das drogas, contudo, a DEA é a principal agência responsável por conduzir programas de treinamento. A agência fornece treinamento antidrogas para seus colegas estrangeiros desde sua criação em 1973, oferecendo cursos nos Estados Unidos e nos países anfitriões. Segundo dados oficiais, a DEA treinou aproximadamente 2.500 policiais estrangeiros por ano na primeira década dos anos 2000 (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007). O objetivo buscado com esses treinamentos, segundo a agência, é desenvolver relações de trabalho duradouras entre os países e construir infraestrutura institucional dentro das agências estrangeiras de aplicação da lei e dos sistemas judiciais (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007).

Os treinamentos internacionais são oferecidos na National Academy e nas unidades da International Law Enforcement Academy (ILEA) por uma ampla gama de agências de policiamento, como o Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF), o Bureau of Diplomatic Security (DSS), o Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs

(INL), o Customs and Border Protection (CBP), a Drug Enforcement Administration (DEA), o Federal Bureau of Investigation (FBI), o Federal Law Enforcement Training Center (FLETC), o Immigration and Customs Enforcement (ICE), o Internal Revenue Service (IRS) e o United States Secret Service (USSS).

Durante a década de 1990, a DEA desenvolveu o Sensitive Investigative Unit (SIU) — Unidade de Investigação Sensível — com o objetivo de identificar e treinar policiais estrangeiros que conduzem operações antidrogas para trabalhar em investigações bilaterais sensíveis. Em julho de 2006, o DEA informou que seu Programa SIU tinha 26 unidades operacionais e 968 membros em 11 países (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007). O Brasil chegou a ter, no ano de 1998, duas unidades ativas e 34 policiais participantes do programa (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007). Os treinamentos da SIU são organizados em cinco semanas e conduzidos da National Academy, nos Estados Unidos. Tais treinamentos costumam incluir instruções sobre entrevistas, planejamento de ataques, primeiros socorros, treinamento técnico, interceptação de fios e treinamento em informática, entre outros tópicos (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007).

O SIU possui, ainda, uma equipe específica para o treinamento voltado à lavagem de dinheiro. O International Money Laundering and Asset Forfeiture Program (Programa Internacional de Lavagem de Dinheiro e Confisco) conta com financiamento do Departamento de Estado e oferecido pela DEA, U.S Marshalls, advogados da Seção de Confisco e Lavagem de Dinheiro do Departamento de Justiça e, ocasionalmente, representantes de outras agências. Em 2006, o Brasil foi um dos países que recebeu essa equipe de treinamento (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007).

Por fim, o SIU também promove seminários, como o International Narcotics Enforcement Management Seminar (Seminário Internacional sobre Gerenciamento de Repressão a Entorpecentes), um curso de três semanas que enfatiza os princípios e técnicas de repressão a narcóticos. Esse seminário é oferecido desde 1969, antes mesmo de a SIU ser estruturada (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007).

Em caso de demandas específicas, a DEA oferece treinamentos especializados nos países anfitriões. Segundo registrado em relatórios governamentais, tais cursos incluem tópicos tais quais confisco de bens, lavagem de dinheiro e métodos de coleta e análise de inteligência (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007). Os cursos costumam ser compostos por policiais de um único país, mas também há casos em que são articuladas turmas compostas por diferentes

nacionalidades, o que permitiria a aproximação e articulação que ultrapassasse a DEA (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007).

Visando a promover a articulação entre agentes policiais de diferentes países no campo do compartilhamento de informação e inteligência, a DEA promove o International Drug Enforcement Conference (Conferência Internacional Internacional de Combate às Drogas). O primeiro IDEC foi realizado em 1983 na Cidade do Panamá, Panamá. Desde então, o IDEC é realizado anualmente em diversos países, como Bolívia, Colômbia, México, Estados Unidos e Canadá. Como parte da exigência da DEA, os participantes estrangeiros devem ocupar posição de formulação ou aplicação de política de drogas em seus respectivos países (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007).

A DEA também promove em sua sede o International Visitors Program que visa a oferecer palestras de conscientização sobre as tendências do tráfico internacional e drogas e iniciativas antidrogas em curso no mundo. Além disso, autoridades estrangeiras são convidadas à National Academy da DEA para conhecerem as instalações e reproduzirem esse mesmo modelo em seus respectivos países. O chamado Executive Observation Program (Programa de Observação Executiva) estima receber anualmente 125 visitantes estrangeiros que observam o funcionamento do centro de treinamento da DEA (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007).

Parte significativa dos treinamentos antidrogas é realizada na National Academy do FBI em Virginia, Estados Unidos, ou nas unidades da International Law Enforcement Academy (ILEA), criadas especialmente para promover a cooperação internacional entre as polícias. Sua missão institucional é garantir “a defesa dos interesses dos EUA em um fórum multilateral, aplicando padrões globais de capacidade do governo para combater a atividade criminosa transnacional e enfatizando a cooperação internacional”¹⁸. A Embaixada ou Consulado dos Estados Unidos em cada país é responsável por conduzir a coordenação necessária entre a ILEA e os participantes.

O transporte, estadia, alimentação e material didático são cobertos pelo ILEA e os policiais devem ficar alojados nas instalações da própria organização, o que facilita o relacionamento entre os participantes. Além disso, os cursos incluem atividades não acadêmicas de entretenimento, “a fim de enriquecer a experiência na ILEA”¹⁹. Em alguns cursos, a vestimenta

¹⁸ Informação Disponível no site do ILEA Budapeste <<https://budapest.ilea.state.gov>>.

¹⁹ Informação Disponível no Manual disponível no site do ILEA San Salvador <<https://sansalvador.ilea.state.gov/handbooks-and-forms>> .

fornecida durante os cursos também é de responsabilidade do ILEA, que desenvolveu um uniforme próprio que permite uma certa uniformização e identificação entre os participantes.

O aluno policial, uma vez participante dos treinamentos, torna-se um *alumni*, membro de uma ampla rede de policiais do mundo que se reencontram, acessam treinamentos e alguma carta de serviços disponível em um portal on-line próprio (acessado apenas via registro e *login*), o ILEA Global Networks. Forma-se, a partir desses cursos, uma rede transnacional de confiança a partir da qual os policiais podem manter contato, compartilhar conhecimento e inteligência, bem como promover a aproximação entre suas respectivas instituições. Ao penetrar nas agências policiais locais estabelecendo laços com figuras chave dessas instituições, os agentes estadunidenses construíam laços íntimos de confiança que sobreviviam às variações no âmbito governamental em ambos os países, como troca de partidos ou mudança de prioridades na política externa.

Quando criada, na década de 1930, a National Academy, localizada em Quantico, Virgínia, passou a receber representantes policiais de países como China, Canadá e Grã-Bretanha de maneira pontual. Na década de 1960, a participação internacional nesses cursos se intensificou, quando Kennedy assinou o National Security Action Memorandum nº 177, que visava a promover a formação de oficiais estrangeiros nos Estados Unidos. Atualmente, cada curso da National Academy conta com algo em torno de 30 estudantes estrangeiros, o que representa 10% do total de alunos²⁰.

As ILEAs, por sua vez, são instituições governamentais estadunidenses resultantes de parcerias internacionais, onde estão sediadas suas unidades: San Salvador (El Salvador), Bangkok (Tailândia), Budapeste (Hungria), Gaborone (Botsuana) e Roswell (Novo México). O Brasil é participante da unidade de Roswell (54 *alumni*) e San Salvador (informação não disponível).

Sua criação data da década de 1990 e respondeu à preocupação do governo Bill Clinton com relação ao crime organizado transnacional. Sua missão é promover

treinamento de profissionais da aplicação da lei da América Latina e do Caribe, a fim de fornecer-lhes ferramentas e técnicas modernas, para combater o crime transnacional, contribuindo assim para o desenvolvimento econômico e social de nossas nações²¹.

²⁰ Informação disponível no site do FBI <<https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure/international-operations>>.

²¹ Informação disponível no site do ILEA San Salvador <<https://sansalvador.ilea.state.gov>>.

Os treinamentos oferecidos nessas centrais visam a fortalecer os vínculos entre as agências estadunidenses e estrangeiras. O aluno policial que cursa tais treinamentos passa a fazer parte de uma densa e ampla rede de alumni com o qual ele pode manter contato em seu país (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2004). Ou seja, tais treinamentos não se limitam a disseminar conhecimento, mas a criar uma rede de confiança entre os policiais do mundo todo sob liderança dos Estados Unidos.

Segundo agentes da DEA, os esforços de treinamento geram uma boa reputação nas polícias estrangeiras (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007). Recebem importantes remessas que suplementam o orçamento governamental, além de treinamento, formação técnica e acesso às tecnologias utilizadas pelas polícias mais modernas do mundo. As agências estadunidenses esperam formar interlocutores estrangeiros que se tornarão confiáveis para ajudá-las nas investigações ou outras ações de cooperação (HUGGINS, 1998, p. 1).

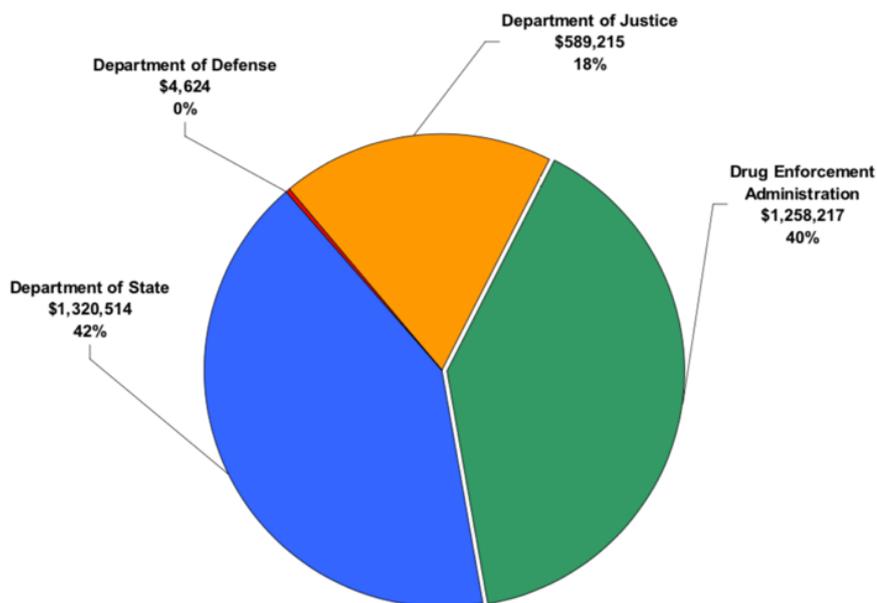
Segundo relatório governamental produzido por uma solicitação do congresso estadunidense, não é possível determinar o total do orçamento estatal gasto com assistência às polícias estrangeiras; isso porque os programas se fragmentam entre muitas diferentes agências e algumas delas não mantêm esses dados organizados e disponíveis ao governo (GAO, 1992, p. 3). Além de todos os programas financiados pelo Departamento de Estado, as agências policiais dos Estados Unidos também conduzem programas de treinamento que contam com financiamento próprio, recorrendo a fundos disponibilizados em seus próprios orçamentos. Contudo, muitos desses dados não são disponibilizados por essas agências, de maneira que os dados coletados por relatórios podem duplicar ou omitir informações (GAO, 1992, p. 16). Além disso, as agências nem sempre coletam e disponibilizam informações sobre seus alunos, informando se eram policiais ou militares, por exemplo (GAO, 1992, p. 16).

Ainda assim, o relatório identifica 125 países que receberam assistência e treinamento às suas polícias no ano de 1990 a um custo de US\$ 117 milhões (GAO, 1992, p. 3). Compõem esse orçamento os programas de Controle Internacional de Narcóticos (US\$ 45 milhões) e de Assistência Antiterrorista (US\$ 10 milhões) do Departamento de Estado; o Programa Internacional de Assistência ao Treinamento em Investigação Criminal do Departamento de Justiça (US \$ 20 milhões); e o programa do Departamento de Defesa para auxiliar as forças policiais nacionais (US\$ 42 milhões). Além disso, o Departamento de Justiça também paga pelo treinamento da polícia com seus próprios fundos, mas esses dados não estão disponíveis nesse

relatório. Destes, a maior foi gasta para assistência e treinamento a polícias da América Latina e do Caribe.

Cada agência conta com fontes de financiamento múltiplas. No caso dos treinamentos internacionais oferecidos pela DEA, são utilizados fundos do orçamento destinado à Seção de Treinamento Internacional da DEA e fundos discricionários de seus escritórios no estrangeiro para fins relacionados ao treinamento. Além disso, a DEA recebe recursos para treinamento do Departamento de Justiça, de Estado e de Defesa (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007). A descentralização da distribuição de fundos entre as agências para treinamento de polícias estrangeiras, segundo relatório publicado pela DEA, impede uma adequada sistematização do orçamento governamental dedicado a tais atividades. Estima-se que aproximadamente US\$ 3,2 milhões foram gastos para treinamento de polícias estrangeiras em 2005. Conforme ilustrado no gráfico a seguir, a parcela desse financiamento da DEA chegou a 40%, tendo o Departamento de Justiça fornecido outros 18%. Fontes externas, como Departamento de Defesa e o Departamento de Estado, forneceram os 42% restantes, segundo gráfico produzido pela agência (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007).

Ilustração 5 — Fontes de financiamento da DEA para treinamento internacional (2005)



Fonte: Department of Justice, 2007

Como o gráfico revela, o financiamento dos treinamentos oferecidos pela DEA é proveniente de fontes externas e internas. Os recursos internos da DEA são disponibilizados para treinamentos internacionais alocando parte de seu orçamento à Seção Internacional de Treinamento da DEA e permitindo que os escritórios alocados no estrangeiro utilizem seus fundos de forma discricionária para fins relacionados a treinamento. Por parte do Departamento de Justiça, de Estado e de Defesa, a DEA também recebe outros recursos destinados a essa finalidade (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007). Essa forma descentralizada de financiamento dificulta a articulação de agendas, objetivos, bem como a gestão de resultados desses programas.

Na década de 1990, o Brasil recebia assistência policial proveniente unicamente da International Narcotics Matters (INM), atualmente Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), enquanto que alguns de seus vizinhos, como Colômbia, Bolívia e Peru, chegavam a receber assistência também do Departamento de Defesa, do Programa Antiterrorismo do Departamento de Estado e do The International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP) do Departamento de Justiça. Contudo, é preciso ponderar que o orçamento oferecido pelo INL é, em muitos casos, proveniente da própria DEA ou outras agências, o que torna difícil seu claro rastreamento.

Os treinamentos visam a construir um senso de solidariedade relacionado ao trabalho diário e ao conhecimento especializado específico a esses profissionais (BIGO, 2016). A natureza desse saber especializado que é compartilhado por policiais do mundo todo permite certa autonomia às suas ações, o que é demonstrado pela dificuldade de o governo coletar, compilar e controlar o orçamento e os programas internacionais das diferentes agências de policiamento estatais. O objetivo, conforme será mais bem desenvolvido no próximo tópico, é formar uma elite de profissionais especializados e aliada em países estrangeiros, por meio da qual as agências possam cooperar sem estarem completamente sujeitas às oscilações das agendas de política externa dos governos.

3.5 A disseminação do policiamento estadunidense: a americanização do combate às drogas

A partir da trajetória do policiamento transnacional estadunidense reconstituída até aqui é possível identificar alguns aspectos-chave para nossa análise: o grau de autonomia operacional que essas agendas adquiriram em relação ao comando do governo de seus respectivos países, as diferentes roupagens que mobilizaram o policiamento transnacional estadunidense historicamente e a relação de poder que as agências de policiamento estadunidenses estabelecem com seus pares no exterior.

O policiamento transnacional estadunidense não é uma novidade, mas o que se consolida na década de 1990 é a institucionalização e oficialização dos mecanismos que até então eram conduzidos de maneira bastante informal, sobretudo nos contextos da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria. O que pudemos observar no primeiro tópico deste capítulo é que uma série de esforços que compunham a transnacionalização do policiamento estadunidense já existia, mas foi resinificada a partir da década de 1970 em torno da “guerra às drogas”.

O que torna os Estados Unidos um caso paradigmático é a profundidade e extensão com a qual os governos conseguiram transnacionalizar suas próprias leis criminais, procedimentos e esforços de repressão ao crime mobilizando recursos financeiros e diplomáticos extraordinários (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 106). As maneiras pela qual as agências estadunidenses internacionalizaram seu modelo de repressão ao crime variaram entre estratégias mais indiretas de difusão de práticas e tecnologia até pressão política e atuação direta.

O policiamento transnacional para o combate às drogas tornou-se uma das mais importantes dimensões da hegemonia estadunidense na constituição da ordem mundial que se desenhcou desde o final da Segunda Guerra Mundial; seu exercício inclui ações coercitivas e impositivas, mas também estratégias cooperativas que resultaram da construção de consensos internacionais (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 10; BEWLEY-TAYLOR, 2003, p. 74). Por meio da difusão de um certo modelo de policiamento, os Estados Unidos puderam contribuir para a formação e manutenção de uma certa ordem mundial, cujo alcance é global.

As evidências que sustentam essa afirmação restam não apenas no alcance transnacional da retórica “guerra às drogas”, mas também nos esforços que os governos estadunidenses empreendem para internacionalizar seus modelos de repressão ao crime por meio de diferentes frentes, que remontam à formulação e ao *lobby* em torno da produção da primeira convenção internacional para a proibição de drogas, a Convenção da Haia de 1912, até ações intervencionistas em países estrangeiros ainda em tempos recentes (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 43; MCALLISTER, 2000, p. 28).

Nem todos os países tiveram a mesma importância para os governos estadunidenses; isso porque não poderiam deixar de ser levadas em conta questões políticas mais amplas que marcavam a relação entre os países, o que impactava no orçamento e estrutura disponível às agências de policiamento. Em geral, agentes da DEA buscaram fortalecer relações com atores-chave da política antidrogas dos países latino-americanos com a finalidade de promover reformas legislativas, garantir compromisso das polícias locais com as diretrizes desenvolvidas e financiados pela DEA, desenvolver reformas institucionais, como a criação de sistemas de coordenação das agências nacionais de repressão às drogas sobre quem a DEA poderia se manter influente (RICART, 2018, p. 21). Domesticamente, não só as agendas governamentais foram fundamentais na criação e fortalecimento da DEA, como a DEA também teve importância significativa na formulação da política internacional estadunidense para as drogas (RICART, 2018, p. 8).

A pesquisa documental apresentada neste capítulo indica que o trabalho realizado pelas agências de policiamento estadunidenses no Brasil e na América Latina de maneira geral tinham frentes bastante informais que ultrapassavam as delimitações institucionais. Sustentavam-se na construção de uma rede de policiais nesses países, que se articulavam muitas vezes sem o conhecimento das autoridades de alto escalão. Apesar de as agências estadunidenses exercerem poder internacionalmente em nome dos Estados Unidos, suas missões e agendas nem sempre

estiveram alinhadas de maneira automática àquela definida pelo governo em sua política externa.

Essa é a interpretação proposta por Didier Bigo (2016) para quem não existe um único objetivo ou uma estratégia unificada que dê coerência a todos os esforços de policiamento transnacional estadunidense. Esse processo se concretiza a partir de esforços autônomos e decisões rotineiras tomadas a partir de uma racionalidade burocrática (BIGO; TSOUKALA, 2008, p. 5).

As redes estabelecidas entre agências governamentais — o que Slaughter (2001, p. 347, 363) chama de redes regulatórias transgovernamentais — levam ao risco da despolitização de temas globais, que passam a ser tratados em espaços “tecnocráticos” e, portanto, fora da esfera político-governamental. Uma vez que muitas das relações transnacionais entre agências policiais se dão fora do âmbito delimitado pelos tratados internacionais, a autora também aponta para o problema da responsabilização sobre as decisões tomadas. Preocupada com a dimensão institucional e jurídica, a autora aponta para os riscos à distorção sobre os processos democráticos na tomada de decisão (SLAUGHTER, 2004, p. 164).

Essa pretensa despolitização pode levar a resultados significativos em termos de exercício de poder internacional. A relação entre agências governamentais na troca de conhecimentos técnicos e especializados produz uma reprodução de práticas recomendadas e emulação de códigos de conduta que resulta na criação de convergências políticas. Essa é uma forma bastante eficiente de se exercer o poder internacionalmente. Contudo, o discurso tecnocrático do policiamento contra o crime transnacional esvaziou essa prática de seu sentido político, que permanece pautando essas práticas, mas de forma invisível.

Se retomarmos à concepção de polícia trabalhada no capítulo anterior, seu significado remete a uma relação de poder que se estabelece entre Estado e sociedade na fabricação e manutenção da ordem social. Nesse sentido, existe algum policiamento que não seja político? O quanto que essa linguagem tecnocrata esconde? Se a polícia é um instrumento do Estado disponível para a coerção e construção da ordem, seu papel é sempre político, ainda que nem sempre alinhado à agenda governamental.

Bigo (2008, p. 13) reconhece um processo de construção mútua da agenda do policiamento definida por uma interação entre os interesses formulados no campo governamental e aquele formulado no nível das agências. Segundo ele, “quando o Presidente dos Estados Unidos invoca uma ameaça, ele só é credível na medida em que não é contradito pela comunidade de

inteligência” (BIGO, 2008, p. 13). Essa afirmação sustenta a autonomia dos agentes de policiamento e o poder que eles passam a assumir em definir a própria agenda política.

Contudo, também deve ser levado em consideração o caminho inverso. A autonomia operacional das agências de policiamento de nenhuma maneira contradiz, ameaça ou diverge das definições sustentadas pelos governos estadunidenses. Todos os esforços de transnacionalização do policiamento seguem sustentando a cartilha da “guerra às drogas”, definida nos espaços políticos. Há, portanto, nuances nesse processo que estão descritos no presente trabalho; elas envolvem a interação entre uma agenda política mais ampla com a autonomia nas ações transnacionais conduzidas pelas agências de policiamento na repressão às drogas.

Um conjunto de autores destacam a dimensão política do policiamento antidrogas, identificando agendas outras que extrapolam a própria repressão ao crime. Alguns autores associam o policiamento a interesses do capital e das classes dominantes; outros o compreendem como instrumento de controle social sobre grupos racializados e, ainda, alguns autores apresentam-no como parte de uma agenda de política externa mais ampla.

Como o caso do “Irã-Contras” indica, o combate às drogas estava subordinado aos interesses políticos definidos pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos. O processo de certificação, inclusive, condiciona a não certificação de um país aos interesses nacionais estadunidenses, o que indica que o governo pode impor limites a essa decisão. A emenda FSS 22USC 2291 do Foreign Assistance Act de 1961 prevê que a condição de um país não certificado pode ser revertida caso “interesses vitais dos Estados Unidos” o exijam.

Em outros casos, as ações antidrogas podem ser instrumentalizadas para fins outros, almejados pela política externa do governo. Tokatlian (2015) aponta os impactos da “guerra às drogas” sobre as políticas de defesa latino-americanas. No caso do Brasil, as próprias Forças Armadas desconfiavam dos interesses estadunidenses em intervir militarmente na região das fronteiras amazônicas sob o pretexto de combater as drogas, como um pretexto de estabelecer sua presença na Amazônia. Além disso, duvidavam das intenções do governo estadunidense em rebaixar o papel das Forças Armadas brasileiras à função de polícia, considerado um pretexto para que os Estados Unidos colocassem a defesa nacional do Brasil sob sua tutela (BANDEIRA, 2010, p. 66; HERZ, 2006, p. 203). Por essas razões, questões relativas à ingerência militar estadunidense no Brasil ou nos países produtores de cocaína foram, por vezes, compreendidas como uma possível ameaça à Amazônia brasileira, sobretudo para os militares.

Olhando para o caso da Iniciativa Mérida, no México (2008), Weissman desmistifica a aparência desinteressada do policiamento transnacional (WEISSMAN, 2013). Segundo o autor, “esses programas geralmente passam por empreendimentos aparentemente neutros, se não positivos”, quando na verdade objetivam que “os sistemas judiciais globais estejam em conformidade com os preceitos dos valores legais americanos” (WEISSMAN, 2013, p. 1472). A Iniciativa Mérida autoriza a USAID a recrutar e treinar membros da polícia federal, juízes, promotores e defensores públicos nos níveis federal e estadual. Além disso, o plano também previa uma série de reformas no setor judiciário, visando a aumentar a capacidade das autoridades mexicanas em deter criminosos (WEISSMAN, 2013, .1485).

O policiamento transnacional não visava apenas ao combate à criminalidade, mas promover um certo tipo de desenvolvimento econômico, favorável aos interesses de atores privados dos Estados Unidos e à integração econômica da região, como o NAFTA (GORDON, 2010, p. 442; WEISSMAN, 2013, p. 1487). Programas que visam ao estabelecimento do “estado de direito” nos países em desenvolvimento assumem, por princípio, que “os mercados que funcionam bem exigem o apoio de uma estrutura de regras e direitos legais claramente definidos e efetivamente e previsivelmente aplicados”, como avalia Gordon (2010, p. 442). Não por acaso, tais programas consolidaram-se na década de 1990, em conformidade com os princípios do Consenso de Washington.

Partindo desse mesmo entendimento, Wacquant (2001; 2012) analisa a transnacionalização de políticas de “tolerância zero” estadunidenses. O autor destaca o papel de atores privados na disseminação de políticas públicas durante os anos Reagan, como as consultorias e *think tanks* conservadores. Analisando o caso da Consultoria Manhattan Institute, Wacquant conclui haver uma coerência e articulação entre as políticas neoliberais e punitivistas. Em uma conferência organizada pelo Manhattan Institute no início da década de 1990, foi lançada um número especial da City sobre qualidade de vida, revista essa publicada pelo próprio instituto. Em uma matéria, dizia-se que as classes pobres geravam desordem e criminalidade nos espaços públicos, reafirmando a necessidade de políticas de “punho firme” (WACQUANT, 2001, p. 15). Assim, as políticas de “Tolerância Zero” se construíram como resposta às chamadas desordens de rua e pequenos infratores e ao risco que elas geravam à economia capitalista (WACQUANT, 2012, p. 7).

O objetivo, segundo o autor, foi responder aos efeitos negativos gerados pelas políticas neoliberais promovidas por Ronald Reagan e uma rede de agentes governamentais e agências

intergovernamentais. O chamado Consenso de Washington, marcado pela desregulação econômica e retração do estado de bem-estar social, gerou uma série de instabilidades sociais que foram respondidas com repressão estatal, como indicam os processos de encarceramento em massa notados em vários países do mundo a partir desse período. Nas palavras do autor, “a ‘mão invisível’ do mercado necessita do ‘punho de ferro’ do Estado penal” (WACQUANT, 2012, p. 8).

Relacionando a “guerra às drogas” ao capitalismo, Paley (2014; 2015) narra uma série de casos demonstrando que a violência do Estado, justificada pelo combate às drogas, visavam a atender interesses econômicos de grupos privados. Na Colômbia, por exemplo, empresas privadas de segurança estadunidenses garantem a segurança de empresas petrolíferas, como a Occidental Petroleum (Oxy), e trabalham para que as forças de segurança estatais do país mantenham a “guerra às drogas”, financiando e fornecendo tecnologia a militares colombianos. Em vez de reduzir a produção e o fluxo de drogas ilegais na Colômbia, os crescentes orçamentos dedicados à “guerra às drogas” no país — parte significativa dele fornecida pelos Estados Unidos — serviram para garantir o acesso de empresas privadas transnacionais a territórios e recursos valiosos do país. Nesse sentido, é possível compreender a “guerra às drogas”, portanto, como parte de disputas por recursos e território (DELGADO-RAMOS; ROMANO; BREÑA, 2011; PALEY, 2014).

Essa interpretação está de acordo com a concepção de polícia trabalhada no capítulo anterior (2.1), que a compreende como um instrumento do Estado dedicado a fabricar e manter a ordem social (NEOCLEOUS, 2000). A partir dessa definição, Neocleous (NEOCLEOUS, 2014) desenvolve sobre a noção de pacificação, termo empregado pelas potências europeias no contexto das colonizações e, posteriormente, resgatado pelos Estados Unidos durante a Guerra do Vietnã. O termo pacificação refere-se à submissão pacífica de uma população e à desmobilização de resistências que possam desestabilizar a ordem social a ser garantida (NEOCLEOUS, 2014). Nesse sentido, é possível pensar a “guerra às drogas” como um instrumento do Estado que pretende pacificar grupos sociais que desestabilizem a ordem social liberal capitalista, por um lado, e garantir os interesses das classes dominantes, por outro.

A “guerra às drogas”, portanto, não diz respeito apenas ao proibicionismo e ao controle sobre os mercados ilegais que dele decorrem. Tais políticas visam a garantir melhores condições para os investimentos internacionais e encorajar a expansão do capitalismo (PALEY, 2014). Nesse sentido, McCulloch (2007, p. 19) define o crime transnacional como uma “ficção

produtiva”, por fornecer uma narrativa que expande e legitima as capacidades coercitivas do Estado.

Além dos interesses de classe, autoras como Alexander (2010) e Provine (2007) compreendem o discurso da “guerra às drogas” como uma forma de despolitizar ou neutralizar a violência racista nos Estados Unidos. Nas palavras de Alexander (2010, p. 2), “o que mudou desde o colapso de Jim Crow tem menos a ver com a estrutura básica de nossa sociedade do que com a linguagem que usamos para justificá-la”. Se a violência do Estado que privam negros de seus direitos civis já não pode ser explicitada nesses termos, a justiça criminal passa a ser mobilizada como um instrumento de repressão racista, num esforço de classificar o negro como criminoso.

O perfil da população carcerária dos Estados Unidos reforça esse argumento. Os Estados Unidos possuem 5% da população mundial, mas concentram 25% da população carcerária do mundo. Nas prisões federais, metade está cumprindo pena por crimes relacionados às drogas. Evidenciando o caráter racista desse processo, tem-se que o homem negro tem seis vezes mais chances de ser preso que um homem branco. Quase 60% das pessoas presas nos Estados Unidos atualmente são negros (THE SENTENCING PROJECT, 2019).

A transnacionalização da “guerra às drogas” resultou na reprodução desse padrão em muitos países do mundo, como é o caso do Brasil. Ainda que o racismo estruture a sociedade brasileira desde que o sistema de escravidão foi instaurado no Brasil, o recurso retórico do combate às drogas foi incorporado por setores governamentais e grupos da sociedade para justificar a violência perpetrada contra negros (SAAD, 2019). No Brasil, dados indicam que negros são mais frequentemente condenados por tráfico de drogas e, em média, estão portando quantidades menores de drogas do que brancos (DOMENICI; BARCELOS, 6 de maio de 2019).

Os esforços de policiamento transnacional contra a criminalidade organizada construíram-se sobre a interpretação de que o problema provinha de outros países, pobres e institucionalmente fracos, incapazes de responder adequadamente à ameaça de tamanha proporção (PEREIRA, 2015, p. 91). A política antidrogas dos Estados Unidos pressupunha que a repressão à oferta das drogas ilícitas, que eram produzidas em outros países, reduziria a incidência de consumo e a expansão do crime nos Estados Unidos. A noção predominante era a de que as drogas tinham origem externa, representavam uma ameaça ao país, e deveriam ser combatidas por meio da erradicação de sua fonte e, portanto, da produção e cultivo de suas matérias-primas (BAGLEY, 1988). A noção de “criminalidade do outro” constrói politicamente uma narrativa que atribui a causas exógenas à sociedade a emergência do problema da criminalidade e das

drogas, demonizando grupos definidos etnicamente ou nacionalmente (PEREIRA, 2015, p. 94). A lógica racializada da “guerra às drogas” pode ser observada em diversos outros países que a incorporaram, como é o caso do Brasil.

Por meio do policiamento transnacional, os Estados Unidos puderam influenciar a aprovação de uma série de legislações dentro dos limites da jurisdição de países estrangeiros, ao mesmo tempo em que aprovaram leis domésticas com alcance extraterritorial, e esse processo não foi desinteressado (WEISSMAN, 2013, p. 1488). As expressões desse processo sobre o Brasil serão avaliadas no próximo capítulo (4). O objetivo desta presente análise não é resolver a racionalidade que molda a guerra às drogas, mas partir da compreensão de que há uma dimensão política que se traduz numa relação de poder exercido internacionalmente.

Parte dos treinamentos realizados nos países anfitriões tem uma função de conscientização. Nesses eventos, polícias estrangeiras são conscientizadas sobre a existência e relevância de ameaças definidas pelas agências estadunidenses. Assim, como importante formulador do “problema” do crime organizado transnacional como ameaça à segurança internacional, são também aqueles que pensaram e materializaram as “respostas” para seu controle, com especial destaque à transnacionalização do policiamento (ANDREAS; NADELMANN, 2006; EDWARDS; GILL, 2002). No discurso de repressão ao crime e do policiamento, a definição sobre o que é o problema a ser controlado e a seleção dos meios que devem ser mobilizados para controlá-lo são necessariamente definições políticas, que incorporam pressupostos, contextos e geram consequências de ordem política (EDWARDS; GILL, 2003, p. 265).

Conforme desenvolve Woodiwiss (2003, p. 13), o próprio conceito de crime organizado transnacional é um desenvolvimento estadunidense, cuja universalização resulta do sucesso de os governos exportarem suas análises sobre o problema da criminalidade organizada. A retórica em torno da “guerra às drogas”, “guerra ao crime” e “guerra ao terror” mobilizadas por autoridades políticas nos Estados Unidos se transnacionalizou, unificando uma certa forma de compreensão e controle dessas atividades (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 38). Esse processo se dá através de uma variedade de mecanismos. Nesta pesquisa, atentamo-nos à articulação entre instituições/agentes policiais nos Estados Unidos e no Brasil, mas é possível levar em consideração o papel da imprensa, das organizações internacionais, bem como das empresas privadas, como consultorias de risco, agências de seguro ou empresas privadas de segurança.

Muitos indivíduos circulam por todas essas esferas, atuando no governo e no setor privado em diferentes momentos de sua carreira. A expressão “portas giratórias” (*revolving doors*, em

inglês) revela situações em que funcionários públicos deixam seus cargos para trabalhar como lobistas ou consultores, podendo contribuir com um rico banco de contatos ou informações nos espaços onde circulam. Ou seja, a pesquisa sobre o policiamento transnacional pode se enriquecer bastante se levar em consideração os indivíduos-chave que disseminam e que circulam em muitos espaços, dentro e fora de suas instituições de origem.

Para descrever a homogeneização de saberes e significados que circulam entre os profissionais de policiamento, Stephen Graham (2017, p. 303) narra um episódio em que participou de um congresso em Israel sobre “guerra urbana” na Universidade de Haifa, em parceria com a influente empresa Rand Corporation. O objetivo era que instituições governamentais militares e policiais compartilhassem de práticas sobre combate de guerra e operações de contrainsurgência nas cidades urbanas. Na ocasião, Graham notou que policiais de diversos países, como os israelenses, estadunidenses ou britânicos, eram como amigos de longa data ao que pareciam constituir o que o autor chama de “corpo social transnacional”. Isso significa que as trocas de conhecimento e tecnologias instituída pelos Estados e pelas instituições policiais se reproduzem no nível dos indivíduos, que estabelecem relações informais.

Os *alumni*, veteranos de cursos oferecidos nas National Academies e nas ILEAs, por exemplos, têm a possibilidade de construir e manter uma rede de contatos de confiança a partir da qual uma certa gama de saberes e conhecimentos especializados pode circular. Constrói-se aquilo que Bigo chama de “solidariedade a distância” a partir do campo de ação comum compartilhado entre os agentes de policiamento de diferentes partes do mundo e sustentada pelos desafios comuns que os agentes enfrentam (BIGO, 2008, p. 22). O que o autor pouco destaca, contudo, são as hierarquias que se estabelecem dentro desse campo e que nos interessa, especialmente, neste trabalho, a saber, a relação de poder exercida pelas agências de policiamento estadunidenses sobre as demais, particularmente sobre o Brasil.

As agências estadunidenses tiveram um papel fundamental de moldar essa comunidade transnacional de polícias (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 241). Como resultado dessa aproximação, podemos ainda citar a criação de acordos que viabilizam cooperação jurídica, como acordos de extradição; a multiplicação de leis nacionais dedicadas à proibição das drogas, segredo bancário e lavagem de dinheiro que se espelharam no modelo estadunidense; bem como a disseminação de policiais especializadas na repressão às drogas reproduzindo a estrutura da DEA; bem como a adoção de um estilo investigativo tipicamente estadunidense. Por exemplo, até os anos 1980, as polícias federais e locais não contavam com uma infraestrutura,

treinamento ou comando próprios especializados no tema. A criação da DEA, em 1973, acabou por se consolidar como um modelo a ser replicado no restante da América Latina (RICART, 2018, p. 7).

No Chile, foi criada em 1964 a primeira agência policial especializada no tema das drogas da América do Sul, a Brigada del Tráfico de Estupefacientes y Juegos de Azar (BEJA), mantendo estreita relação com as agências norte-americanas FBN e BNDD (RICART, 2018, p. 17). Na Guatemala, em 1966, foi criada a Sección de Control de Drogas y Narcóticos; na Costa Rica, em 1968, a Dirección de Narcóticos subordinada à Guarda Civil; na Colômbia, em 1972, uma unidade antidrogas da Policía Nacional de Colombia; na Bolívia, em 1973, a Dirección Nacional de Control de Sustancias Peligrosas (DNCSP), processo esse que se reproduziu nos demais países da América Latina.

Criadas essas unidades, a DEA passou a promover seminários, escolas, material bibliográfico e oficinas que forneciam treinamento especializado em operações antidrogas às polícias latino-americanas, fazendo emergir uma classe de policiais dotados de um conhecimento bastante específico que passou a liderar as ações antidrogas nesses países (RICART, 2018, p. 28). É especialmente com a atividade de inteligência que as agências de policiamento antidrogas na América Latina se relacionam com seus pares estadunidenses. Segundo (RICART, 2018, p. 26), em todos os países da região, é possível identificar um padrão, que foi a concentração de esforços no controle de substâncias que os Estados Unidos definiam como prioritárias.

Contudo, a estratégia de construção de consensos não se garantia sempre de forma espontânea. Em casos de insucesso, os Estados Unidos dispõem de mecanismos de pressão e coerção para garantir que outros países repliquem políticas em conformidade com suas diretrizes. Conforme supracitado, o processo de certificação tem um papel-chave em avaliar e moldar as políticas de outros países com relação às drogas. Os relatórios atestam o nível de cooperação dos governos estrangeiros com relação aos objetivos estadunidenses. Ser não certificado acarreta consequências bastante sérias, como receber sanções econômicas, cortes de ajuda externa, além de ter prejudicada a confiança da comunidade internacional (ANDREAS, 1999). Ainda que formalmente poucos Estados tenham sido não certificado, o relatório produzido e publicado anualmente é utilizado como um instrumento político de nomear e envergonhar os países mal avaliados, podendo servir de base para pressão política estadunidense.

Tais estratégias têm, por objetivo, a difusão de um certo conhecimento estatal. A análise de Dezalay e Garth (2011, p. 276) nos permite pensar como o policiamento transnacional pode

se constituir como uma estratégia-chave para o exercício de poder hegemônico internacional. O processo de importação e exportação de conhecimento especializado entre as agências também reflète a posição em que elas ocupam no nível estatal e internacional. Ou seja, ainda que a DEA dissemina um conhecimento especializado cujos objetivos tenham certa autonomia com relação à agenda governamental estadunidense, sua capacidade de disseminação de conhecimento está intimamente relacionada com seu poder no nível estatal, os recursos de que dispõe, bem como a posição hegemônica ocupada pelos Estados Unidos internacionalmente. Assim, os autores identificam uma competição internacional entre formas de conhecimento com pretensões universais e, também, entre Estados em busca de poder hegemônico por meio dos atores transnacionais (DEZALAY; GARTH, 2011).

Ainda que a DEA detenha tal capacidade de influência e coerção, isso não significa dizer que os países da América Latina absorveram sem reação esse modelo. A internalização de tais definições em outros países do mundo não é um processo automático, mas exige um trabalho dos demais governos de implementar e reproduzir essas agendas (SASSEN, 2006, p. 162). Assim, entendemos a importância de compreender não apenas o processo da disseminação das definições e normas estadunidenses, mas também as diferentes maneiras pelas quais elas foram respondidas, incorporadas, ajustadas e admitidas nas mais diversas localidades (AAS, 2013, p. 6).

Cruz (2017, p. 639) aponta para o problema de entendermos os países da América Latina — importantes alvos da transnacionalização do policiamento estadunidense contra as drogas — como passivos receptores dessas ações. A participação dos governos latino-americanos nos processos de negociação das Nações Unidas em torno do problema, a postura ativa dos mesmos em definir o problema das drogas como uma ameaça à segurança internacional são expressões do protagonismo desses atores nesse processo. Segundo o autor, tem sido pouco abordado pela literatura o papel “desempenhado pelos países latino-americanos na definição do problema global das drogas e na busca de soluções” pois são considerados “privados de força de vontade ou têm margens insignificantes de autonomia. O consenso seria que eles seriam inevitavelmente sujeitos a interesses e políticas internas ou externas dos EUA” (CRUZ, 2017, p. 638). Assim, compreende que o fato de os Estados Unidos serem dominantes não significa que é o único ator que determina os rumos da repressão às drogas internacionalmente. Ainda, o autor aponta que a indústria farmacêutica foi essencial na definição entre o uso lícito e ilícito das drogas, elemento pouco destacado pela bibliografia (CRUZ, 2017).

De fato, há muitas demandas que os próprios governos locais fazem à DEA em função de seus interesses. Trocas de e-mails entre agentes do governo estadunidenses vazados pelo WikiLeaks e organizados pelo New York Times indicam, por exemplo, que líderes das Forças Armadas do México solicitaram uma maior aproximação com a DEA, já que não confiavam nas instituições policiais do país (THOMPSON; SHANE, 15 de dezembro de 2010). Ainda, segundo indicam os documentos, a DEA enfrenta pressões de atores políticos locais para que direcionem sua capacidade investigativa a preocupações políticas definidas localmente. Há um episódio em que a DEA recusava um pedido do governo panamenho para espionar um grupo insurgente do país (THOMPSON; SHANE, 15 de dezembro de 2010). A DEA, contudo, detém os recursos, a tecnologia e o apoio institucional do Estado ao qual estão vinculados.

A relação entre a DEA e a Polícia Federal, como será desenvolvido no próximo capítulo (4), não é uma via de mão dupla, contudo. Existe uma hierarquia que se estabelece dentro dessa rede de policiais, articulada e comandada pela parte estadunidense. Ainda que a DEA possua relativa independência das diretrizes governamentais dos Estados Unidos, seu poder emana do Estado ao qual pertence, que lhe viabiliza tecnologia, infraestrutura, orçamento e apoio institucional.

Sem ignorar o poder de agência dos governos da América Latina, esta pesquisa tem como objetivo compreender não apenas como a DEA transnacionalizou seu policiamento contra as drogas, mas também o processo de incorporação, reação ou resistência na Polícia Federal e outras instâncias, compreendendo os mecanismos de construção de consensos e coerção. Assim, buscamos sustentar a ideia de que assistimos a uma americanização do policiamento contra as drogas pelo próprio fato de que países latino-americanos, como o Brasil, não apenas incorporaram, como reproduziram e reproduzem de maneira autônoma esse modelo, o que corresponde a um sucesso desse processo.

4 AS RELAÇÕES ÍNTIMAS ENTRE A DEA E O BRASIL

Entre as décadas de 1990 e 2000, o policiamento transnacional estadunidense foi impulsionado no Brasil, permitindo a aproximação entre a DEA e a Polícia Federal. O Brasil, por se tratar de uma relevante rota de trânsito para o tráfico internacional da cocaína, tornou-se um dos alvos importantes dos esforços estadunidenses de policiamento transnacional às drogas. Ainda que não seja um país prioritário para os Estados Unidos, se comparado à Colômbia ou ao México, por exemplo, a presença estadunidense é certamente um elemento prioritário do ponto de vista da Polícia Federal do Brasil.

As estratégias utilizadas pelos Estados Unidos para internacionalizar a “guerra às drogas” no Brasil foram bastante diversificadas e estão desenvolvidas ao longo deste capítulo. Avaliemos as formas pelas quais a DEA agiu em ações de policiamento contra as drogas no Brasil, sobretudo a partir de sua relação com a Polícia Federal do Brasil.

A Polícia Federal é o órgão federal competente para prevenir e reprimir o tráfico ilícito de drogas, segundo atribuições previstas no § 1º do art. 144 da Constituição Federal. A repressão às drogas é comandada pela Coordenação Geral de Polícia de Entorpecentes (CGPRE), sediada em Brasília e exercida pelas Delegacias de Repressão a Entorpecentes (DRE) no âmbito das Superintendências Regionais da Polícia Federal.

As articulações da DEA com os agentes de policiamento no Brasil não se limitam à Polícia Federal, mas também se expandem às polícias locais e a outros órgãos da União, como ministérios, secretarias, alfândega, sistema judiciário e outras instâncias responsáveis pela política de drogas. A Polícia Federal é, contudo, a instituição que concentra os recursos e outras iniciativas da DEA no Brasil. Por outro lado, outras agências estadunidense também se relacionam com a Polícia Federal, como a U.S. Customs ou o FBI, mas essas relações se estabelecem, via de regra, sob a mediação da DEA no Brasil, que concentra as ações estadunidenses de policiamento transnacional de repressão às drogas no Brasil.

Primeiramente, identificamos algumas ações de cooperação internacional previstas nos acordos bilaterais assinados entre os dois países. Nesse quesito, foram assinados em 1986 o “Acordo de Cooperação Mútua entre os Governos da República Federativa do Brasil e dos Estados Unidos da América para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Drogas” (ratificado e decretado apenas em 1991), que posteriormente foi substituído, em 1995, pelo “Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo

da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes”, até hoje em vigor. O tema das drogas não apenas marca, como estrutura o guarda-chuva sob as quais as demais formas de cooperação entre agências de policiamento de ambos os países.

Os recursos materiais, financeiros e humanos mobilizados para a execução dos programas previstos nesses acordos foram definidos por meio de Memorandos de Entendimento (MdE) que determinam e especificam a aplicação dos termos do acordo, os quais são explorados neste capítulo. A análise desses documentos revela a transferência de recursos e equipamentos dos Estados Unidos às agências de policiamento brasileiras, sobretudo a Polícia Federal, bem como programas de treinamento e compartilhamento de inteligência. Foram acessados, para esta pesquisa, MdE de 1992 até 2008, o último a ser acordado entre os dois países, ainda que a cooperação tenha se mantido em curso até hoje.

Além desses, também foram acessados documentos governamentais estadunidenses publicados pelo Departamento de Estado, pelo Departamento de Justiça e pelo Government Accountability Office (GAO). Como parte do chamado processo de certificação, foi criado um mecanismo de monitoramento e avaliação das políticas de combate às drogas em outros países, partindo de critérios estabelecidos pelos acordos de cooperação internacional assinados com os Estados Unidos, pelas diretrizes estadunidenses de “guerra às drogas” e pelas convenções internacionais. Essas avaliações estão descritas nos relatórios denominados International Narcotics Control Strategy Report (INCSR), que são publicados anualmente. Ainda que o processo exista desde 1986, esta pesquisa teve acesso apenas aos relatórios publicados a partir de 1996. Esses relatórios fornecem a base de informações utilizadas para a certificação dos países produtores e de trânsito de drogas ilícitas (*Major List*) e, portanto, neles está descrita uma série de esforços estadunidenses de cooperação e pressão com as agências de policiamento estrangeiras.

Foi identificado um deliberado esforço de criar relações de confiança com autoridades locais, objetivando influenciar não apenas o trabalho policial, mas também a formulação de leis e políticas públicas para a repressão às drogas. Contudo, o detalhamento sobre as atividades conduzidas pelas agências estadunidenses em seus escritórios estrangeiros, ainda que essenciais para compreender esse processo, não são de conhecimento do próprio governo, como demonstra o resultado de uma auditoria realizada pelo Departamento de Justiça sobre as operações internacionais dessa agência (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007). Esse dado revela, por sua

vez, uma certa informalidade no trabalho da DEA em seus escritórios estrangeiros, que lhes confere uma margem importante de autonomia em suas atividades rotineiras.

Para além do que os acordos nos demonstram, também foram levadas em consideração investigações conduzidas no âmbito da imprensa e do governo brasileiro que revelaram as atividades das agências de policiamento estadunidenses no Brasil, muitas delas não contempladas pelos termos estabelecidos nos acordos bilaterais. Como resultado de uma série de investigações jornalísticas publicadas na “Carta Capital” (p.e. FERNANDES, 12 de maio de 1999; 21 de abril de 2004a), “Istoé” (DINIZ, 14 de abril de 2004; 21 de novembro de 2002), “Folha de S. Paulo” (MARTINS, 15 de setembro de 2013b) e “Agência Pública” (p.e. AMARAL, 8 de abril de 2013; CONROY; VIANA, 5 de julho de 2011), investigações e sindicâncias foram abertas no governo brasileiro visando ao maior esclarecimento sobre uma possível ingerência ou irregularidade nas relações entre as agências de policiamento estadunidenses e a Polícia Federal do Brasil (p.e. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000; 2004).

Procuramos demonstrar que a relação bilateral entre os dois países na repressão às drogas não é uma via de mão dupla. Ou seja, a cooperação para a repressão às drogas diz muito mais respeito à atuação e influência da DEA sobre a Polícia Federal que o contrário. Com isso, avaliamos haver uma relação de poder que se estabelece entre a DEA e a Polícia Federal, sustentada pelas relações de poder interestatal dadas entre os Estados Unidos e o Brasil.

O caso analisado nesta pesquisa revela haver uma certa informalidade nas relações entre as agências na condução de suas atividades rotineiras. Os termos dos acordos assinados entre ambos os governos são bastante genéricos, o que permite certa margem de autonomia dos agentes de policiamento de ambos os países. Tal cenário acaba por definir a própria estratégia da DEA, que se esforça para estabelecer laços de confiança com seus pares na Polícia Federal visando a superar as possíveis oscilações impostas pelas agendas governamentais mais amplas de seus respectivos governos. Essas burocracias, em ambos os países, têm agendas e interesses próprios a partir dos quais estabelecem os termos dessa cooperação.

Ainda assim, é levado em consideração que essa informalidade opera dentro de um conjunto de expectativas de diretrizes que são definidas na esfera política e governamental. Ela se viabiliza e está condicionada a arranjos mais abrangentes estabelecidas pelos governos desses países, que se traduzem no modelo de repressão e “guerra” para responder ao problema das drogas. A ascensão da agenda da “guerra às drogas” ao centro das prioridades governamentais de ambos os países a partir da década de 1990 conferiu capacidades — em termos de orçamento,

prestígio, poder político — a essas mesmas instituições das quais passaram a usufruir, pautando os próprios termos dessa cooperação.

Este capítulo está organizado em cinco subtópicos além desta introdução. No primeiro deles (4.1), são introduzidos os termos em que as relações entre a DEA e a Polícia Federal se estabeleceram, indicando haver relações muito íntimas e informais entre as duas agências. Essas relações revelam a capacidade de agência e influência da DEA no Brasil, levantando questionamentos sobre a informalidade, as relações de poder, soberania e resistência de atores locais.

No segundo tópico (4.2), estão descritos os programas de assistência e treinamento oferecidos pela DEA à Polícia Federal. Por meio deles, é possível identificar a capacidade daquela em pautar as prioridades desta, conscientizando-a sobre as ameaças às quais as instituições brasileiras devem responder, e oferecer soluções avaliadas como adequadas para controlá-las. Nesse tópico, identificamos uma transformação da agenda do policiamento transnacional estadunidense que, progressivamente, redireciona sua agenda da “guerra às drogas” ao terrorismo e lavagem de dinheiro.

No terceiro tópico (4.3), estão descritas algumas das mais marcantes operações policiais conjuntas entre a DEA e a Polícia Federal. Por meio delas, é possível compreender como a DEA atua no Brasil e como o policiamento transnacional opera na prática. Importantes operações policiais de repressão às drogas no Brasil contaram com o apoio operacional, financeiro e político dos Estados Unidos.

O quarto tópico (4.4) propõe uma reflexão sobre como o policiamento transnacional estadunidense no Brasil não apenas limitou-se a construir laços de proximidade entre a DEA e a Polícia Federal, mas também pautou e influenciou as políticas de drogas no Brasil. Ainda que essa frente do policiamento transnacional estadunidense não seja o foco central deste trabalho, é importante considerar o quanto que o trabalho policial depende de que leis e políticas públicas o confirmam legalidade, prioridade e orçamento. Parte da estratégia de policiamento transnacional estadunidense é criar uma certa homogeneidade entre as legislações e políticas de drogas dos países com quem atua cooperativamente e isso se releva de maneira bastante clara no Brasil no período analisado.

Por fim, o último tópico (4.5) desenvolve um debate sobre as dimensões políticas do policiamento estadunidense no Brasil, refletindo sobre as relações de poder que são estabelecidas entre a DEA e a Polícia Federal. Com isso, refletimos sobre a capacidade que a DEA tem de

pressionar, influenciar e pautar a Polícia Federal do Brasil. Assim, objetiva-se demonstrar haver uma dimensão política dessas relações, que se revelam nas negociações e conflitos de interesses de atores governamentais e não governamentais envolvidos nesse processo.

4.1 As relações íntimas entre a DEA e a Polícia Federal: a consolidação do policiamento transnacional contra as drogas no Brasil

A América Latina se consolidou como principal espaço de atuação transnacionalizada da DEA no combate ao tráfico de drogas, particularmente a partir da década de 1990. Como ator político transnacional, ela foi capaz de influenciar as políticas de drogas e a própria estrutura institucional de policiamento antidrogas de outros países (RICART, 2018, p. 9). É nesse período que uma série de esforços, programas e arranjos institucionais se consolidaram intensificando os laços estabelecidos desta com a Polícia Federal do Brasil.

A partir da década de 1980, o Brasil passou a ser identificado pelos Estados Unidos e pelas Nações Unidas como um centro importante de conexão internacional do tráfico, como um país de trânsito e como produtor de precursores químicos utilizados à produção da pasta básica da cocaína, segundo os relatórios do International Narcotics Control Board (INCB)²² (INCB, 1983, p. 29). Ao longo dos anos 1990, o Brasil já era considerado a maior rota internacional de cocaína do mundo. Autoridades estadunidenses estimavam que de 10 a 20 toneladas de cocaína transitavam pelo Brasil por meio de portos e aeroportos (DEPARTMENT OF STATE, 1996; DEPARTMENT OF STATE, 1997). Além disso, como consequência da maior repressão dos Estados Unidos nos países produtores da coca ao longo da década de 1980, o Brasil tornou-se uma importante alternativa para o refino da cocaína na condição de um importante produtor e fornecedor de éter e acetona destinados à produção da droga, resultando em um crescimento expressivo no número de pequenos laboratórios no país (ONU, 1991, p. 38). Por essa razão, justificou-se o investimento estadunidense na cooperação para a repressão às drogas no Brasil, pautando os acordos assinados entre ambos os países para esse fim nesse período.

O objetivo dos programas de assistência e treinamento às polícias passou a definir-se pela chamada “guerra às drogas”, visando a impedir que as drogas traficadas no Brasil chegassem nos Estados Unidos. Nesse sentido, as atividades da DEA com a Polícia Federal concentram-se, sobretudo, em São Paulo, entre o Departamento de Repressão a Entorpecentes (DRE) de

²² Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes das Nações Unidas (JIFE), em português.

São Paulo e os adidos hospedados no Consulado dos Estados Unidos. Mas além disso, os programas visavam a influenciar e reformar as próprias instituições de policiamento no Brasil, moldando leis, o sistema de justiça e as instituições de policiamento brasileiros.

Como indica o relatório final da CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) do Narcotráfico de 1991 conduzida pelo congresso brasileiro, o país

sem qualquer esboço de uma política interna capaz de enfrentar o fenômeno dentro de suas fronteiras, viram aumentar a dependência de seu aparato policial ao assessoramento da DEA (...) sem poupar recursos, acabou por monopolizar as ações de inteligência e repressão na América Latina (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991).

Essa investigação, que objetivava expor casos de corrupção envolvendo agentes governamentais e o tráfico de drogas ilícitas no Brasil, apresentou depoimentos que indicavam a participação ativa — e por vezes controversa — das agências de policiamento estadunidenses no Brasil, o que será desenvolvido ao longo deste capítulo. As relações íntimas observáveis entre a DEA e a Polícia Federal do Brasil estão sustentadas formalmente pelos acordos bilaterais assinados entre os dois países, visando a esforços conjuntos para reprimir o tráfico internacional de drogas.

Em 1986, o Brasil e os Estados Unidos assinaram o Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Drogas, que seria implementado por Memorandos de Entendimento (MdE), por meio do qual seriam definidas as ações de assistência e treinamento, os órgãos responsáveis, contribuição das partes, bem como suas metas mensuráveis específicas. O acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional do Brasil apenas em 1990 (Decreto Legislativo nº 61) e promulgado em 1991 (Decreto nº 179). Esse acordo foi o resultado de uma visita de Ronald Reagan ao Brasil ainda em 1982, quando o Brasil pediu auxílio ao governo estadunidense na concessão de equipamentos à Divisão de Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal. Da ocasião foram produzidos alguns rascunhos desse acordo que só seria assinado anos depois.

Como expressão da redefinição da agenda de segurança internacional estadunidense, estabelecida por William Clinton, tal acordo foi renovado com a assinatura do Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes de 1995, aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro em 1996 (Decreto Legislativo nº 95) e promulgado em 1997 (Decreto nº 2.242/97). Esse acordo foi coordenado pelo Escritório de Assuntos Internacionais de Entorpecentes (INM) do

Departamento de Estado estadunidense e pelo Departamento de Organismos Internacionais (DOI) do Ministério das Relações Exteriores, que ampararam a cooperação entre o Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Política sobre Drogas (SENAD), a Polícia Federal e a DEA. Em 1997, foi também estabelecido entre os dois países um Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal, decretado em 2000 (Decreto Legislativo nº 262) e corrigido por troca de notas em 2001. O acordo visa a facilitar a cooperação e assistência judiciária em matéria de investigação, inquérito, ação penal e prevenção do crime.

Nesse período, o tema das drogas passou a fazer parte da agenda internacional da política externa brasileira (SILVA, 2013), o que permitiu uma aproximação entre a DEA e a Polícia Federal por meio de seus respectivos governos. O Itamaraty nunca teve uma política externa claramente formulada para as drogas e a representação do Brasil nos fóruns internacionais especializados no tema sempre se deu por meio do COFEN/CONAD/SENAD, ainda que o Ministério das Relações Exteriores auxiliasse na avaliação das decisões do país e no desenvolvimento das declarações. Foi apenas em 1997 que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) criou um núcleo para tratar das questões vinculadas ao tráfico de drogas, instituído na Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos I (SGAP) (SILVA, 2013, p. 32). Desde a redemocratização do Brasil, ao final da década de 1980, todos os presidentes da república e os ministros das relações exteriores mencionaram a questão das drogas em seus discursos às Assembleias Gerais da ONU e às Assembleias Gerais da OEA, assim como em alguns outros encontros de presidentes e chanceleres. Isso demonstra um interesse específico do Brasil, a partir desse período, de posicionar-se no sentido de contribuir internacionalmente com a cooperação sobre o tema (VILLELA, 2015, p. 80).

Os recursos materiais, financeiros e humanos necessários à execução dos termos acordados foram definidos por Memorandos de Entendimento (MdE) acordados entre os países. Apesar de os MdE serem negociados desde a década de 1980, tivemos acesso apenas aos MdE assinados a partir de 1992 (1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1999, 2001, 2002, 2008). No ano de 1996, o Brasil recusou-se a assinar o MdE com os Estados Unidos, alegando considerar os recursos disponibilizados insuficientes, sobretudo se comparados às quantias oferecidas aos países da região. Em nota oficial, declarou que:

O Governo brasileiro tomou a decisão de não renovar a validade de um memorando de Entendimento anual, que define o valor da assistência financeira fornecida pelo Governo dos Estados Unidos para execução de programas conjuntos nessa área, por entender que o montante dessa assistência (710 mil dólares) sinalizaria, de forma errônea, a intensidade dos esforços brasileiros na luta contra o tráfico e consumo de

drogas e a verdadeira dimensão da cooperação entre os dois países na matéria [...] O Brasil e os Estados Unidos da América partilham, portanto, da mesma preocupação com o problema do uso indevido de drogas e da determinação de combatê-lo (MRE, 1996).

Segundo José Roberto Benedito Pereira, ex-chefe de gabinete de Vicente Chelotti (então diretor da Política Federal) e ex-corregedor da polícia, esse impasse tinha como pano de fundo o descontentamento de agentes da Polícia Federal com relação à ingerência das agências estadunidenses no país e a conseqüente represália estadunidense em reduzir o orçamento de ajuda ao Brasil (FERNANDES, 21 de abril de 2004c). Tal episódio pode indicar haver cisões entre setores da instituição com relação ao poder que a DEA passava a exercer sobre eles. Ainda, também pode revelar que, apesar da assimetria nas relações entre as agências estadunidenses e a Polícia Federal, esta última tem clareza sobre seus interesses e agendas e não é completamente passiva aos programas de ajuda. Apesar desse percalço, a articulação entre as polícias dos dois países se manteve consistente, o que se confirma pela renovação do MdE no ano seguinte, em 1997. Em 2008, o último MdE foi assinado com uma vigência de cinco anos. A partir de 2013, ele nunca mais foi renovado. A partir de então, a cooperação entre a DEA e a Polícia Federal se manteve por meio do compartilhamento de inteligência e treinamentos, mas, oficialmente, o Brasil já não mais recebeu recursos financeiros estadunidenses.

Os relatórios anuais publicados pelo Departamento de Estado (INCSR) indicam que as relações entre as polícias permanecem próximas (DEPARTMENT OF STATE, 2009). Contudo, desde 2013, o Brasil não mais compôs o orçamento de transferência de recursos do Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL). O gráfico exposto no Anexo 1 apresenta a evolução do orçamento de assistência estadunidense. Ainda assim, de 2014 a 2018, último relatório do INCSR disponível, o Brasil segue avaliado como um importante parceiro dos Estados Unidos no combate ao tráfico de drogas. São descritos programas de treinamento e operações conjuntas, conforme será desenvolvido nos próximos tópicos. Esses programas são oferecidos e conduzidos por uma ampla gama de agências de policiamento estadunidenses, como o capítulo anterior já indicou. Contudo, a DEA é a principal agência responsável pela cooperação para a repressão às drogas, sendo aquela que intermedeia a relação da Polícia Federal com as demais agências para esse fim.

A presença de DEA no Brasil data desde sua criação, em 1973. Nesse mesmo ano, o embaixador dos Estados Unidos no Brasil, John Crimmins, enviou um telegrama confidencial a Henry Kissinger, então chefe do Departamento de Estado dos Estados Unidos. Nele, o

embaixador o alertava para a chegada de uma equipe de inspeção da Government Accountability Office (GAO), que visava a auditar a atuação da DEA no Brasil (WIKILEAKS, 1973a). Nesse documento, ele comunica uma preocupação dos oficiais da embaixada, que perguntaram “quais os documentos dos arquivos da DEA e do Departamento do Estado, relativos a drogas, devem ser liberados para a equipe do GAO” (WIKILEAKS, 1973a). Isso porque nem toda a estratégia sugerida nos documentos foi aprovada pelo Interagency Committee, em Washington, o que incluía tortura e abusos durante interrogatórios; o centro de inteligência da Polícia Federal (sobre o qual discutiremos mais à frente); arquivos de informantes contendo os registros de pagamentos; operações confidenciais e informações de inteligência; operações clandestinas e documentos da Polícia Federal (AMARAL, 8 de abril de 2013; WIKILEAKS, 1973a). Por fim, a visita de representantes do GAO aconteceu sem nenhum imprevisto. Telegramas informavam que haviam sido conduzidas apenas “investigações difusas” por parte do GAO (AMARAL, 8 de abril de 2013).

Além disso, o telegrama se referia a uma importante operação envolvendo Francisco Toscanino, cidadão italiano. Ele foi preso nos Estados Unidos por tráfico de drogas. Contudo, em um recurso em Segunda Instância à Corte de Apelação dos Estados Unidos, Toscanino alegou ter sido sequestrado no Uruguai, torturado no Brasil e extraditado aos Estados Unidos, sem comunicação prévia com autoridades italianas. Nesse mesmo pedido à Corte, ele afirma que havia um membro do Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD) ao longo das sessões de interrogatório (AMARAL, 8 de abril de 2013).

A participação brasileira nesse caso contou com o fiel e reconhecido apoio do General Nilo Canepa Silva, chefe da Polícia Federal durante o governo Emílio Médici (1969-1974) (WIKILEAKS, 1973c). Canepa chegou a trabalhar como adido do Exército na Embaixada do Brasil em Buenos Aires, a partir de onde participou da detenção ilegal e tortura de Jefferson Cardim de Alencar Osório, em 1970 (G1, 10 de dezembro de 2014). Além disso, trabalhou para o Serviço de Censura e Diversões Públicas da Polícia Federal, sendo responsável pela intensificação da censura sobre a imprensa (CPDOC, s.d.). Foi nesse período que a BNDD/DEA iniciou a aproximação com a Polícia Federal.

Um telegrama enviado da embaixada estadunidense no Brasil revela esse esforços de aproximação, recomendando ao BNDD que:

Tendo em vista a cooperação do DPF em expulsar traficantes internacionais para os Estados Unidos em casos passados, e o mandato constitucional da DPF para dirigir os esforços para suprimir os traficantes de drogas, e as necessidades de treinamento

dos brasileiros, a embaixada recomenda que o BNDD envie os filmes e slides para uso do escritório do BNDD em Brasília, que vai distribuir para as agências brasileiras. Esse gesto, além de ser um investimento útil de dinheiro e material, vai ajudar a estreitar ainda mais os laços entre o DPF e o BNDD (WIKILEAKS, 1973b).

Esse episódio revela um período de reconfiguração dos programas de assistência às polícias brasileiras, antes voltado ao combate ao comunismo e cada vez mais se direcionando para a repressão às drogas (tema desenvolvido no tópico 2.1). Nos anos 1970, os programas de ajuda às polícias estrangeiras foram proibidos pelo congresso estadunidense, em razão dos casos de tortura que marcaram as ditaduras na América Latina. Muitas das polícias envolvidas em sistemáticas violações de direitos humanos eram beneficiárias desses programas, como o caso de Canepa revela, o que poderia ameaçar a credibilidade das agências estadunidenses. Apesar disso, uma série de exceções foram previstas à nova regra, o que incluía programas voltados para a repressão às drogas. Além disso, a proibição não se aplicava aos recursos do Departamento de Justiça, possibilitando que este passasse a promover o policiamento transnacional (GAO, 1992, p. 2). A partir de então, os programas de assistência e treinamento para a repressão às drogas se tornaram a principal frente de policiamento transnacional estadunidense, liderado pela DEA.

Nesse período, circulava entre figuras do governo uma preocupação com relação ao alcance das agências de policiamento estadunidense no Brasil. Em uma consulta requerida pelo chefe do Gabinete da Secretaria Geral do CSN, Coronel Carlos Fragomeni, ao Conselho Federal de Entorpecentes (COFEN), em 1985, consta sua preocupação com o MdE que estava a ser negociado à época. Nesse ofício, o coronel desconfia da expansão das atividades da DEA no Brasil e dos potenciais riscos à soberania nacional, suspeitando da ação da agência em território nacional sem o devido conhecimento do Ministério das Relações Exteriores (EXECUTIVO, 1985).

A participação da DEA no Brasil em nome da “guerra às drogas” data de seu anúncio, nos Estados Unidos, por Richard Nixon, em 1971. Contudo, são nos anos 1990 e 2000 que os programas de assistência, treinamento e os esforços de operação conjunta ganharam robustez e se fortaleceram institucionalmente, período em torno do qual esta pesquisa está trabalhada. Na última década, assistimos a um relativo esvaziamento dessas relações que, na verdade, indica uma ressignificação do policiamento transnacional estadunidense, não mais sustentados primordialmente no problema das drogas. Os temas do terrorismo, da lavagem de dinheiro e da

corrupção têm ocupado essa lacuna, ainda que o acordo bilateral de 1995 para a repressão às drogas permaneça como aquele que formaliza essas relações.

Uma importante estratégia parece ter sido a aproximação entre ambas as agências e entre figuras importantes de suas corporações, permitindo que a cooperação permanecesse ativa. Há uma certa informalidade nas relações transnacionais estabelecida entre os policiais quando, por exemplo, transferem evidências e informações de inteligência sem os devidos encaminhamentos formais. Segundo investigações conduzidas pela imprensa e pela Câmara dos Deputados e Senado, há evidências de que a relação estabelecida entre as duas agências ultrapassava aquela prevista pelos acordos internacionais, interpretada por alguns como uma certa forma de ingenuidade. Depoimentos de policiais envolvidos nesse processo indicam e revelam parte de como a relação entre as instituições se operacionalizava.

Entre os anos 1999 e 2004, uma série de reportagens investigativas conduzidas pelos jornalistas Bob Fernandes, Weiller Diniz, Marco Antônio Martins e André Caramante foram publicadas na “Carta Capital”, “Istoé”, “Folha de São Paulo” e “Agência Pública”, respectivamente, revelando as íntimas relações entre agentes de policiamento estadunidenses (CIA, DEA, FBI) e a Polícia Federal no Brasil. Essas investigações envolveram figuras importantes da Polícia Federal que também concederam depoimento.

O delegado José Roberto Benedito Pereira foi uma peça importante para as denúncias publicadas na “Istoé”. Assim que o policial federal José Roberto foi nomeado para trabalhar na Interpol, em 1997, Lacy A. Wright Jr., do Departamento de Estados dos Estados Unidos, enviou uma carta ao chefe da Interpol no Brasil, o delegado Washington Melo, pedindo indicação de um policial federal que pudesse participar de um seminário sobre combate às drogas entre os dias 12 e 14 de maio nos Estados Unidos. O convite incluía o pagamento de todos os custos da viagem, como sempre costuma ser feito. Foi indicado o delegado José Roberto Benedito Pereira (WEILLER, 21 de novembro de 2002).

José Roberto, já no contexto das investigações, declarou que o seminário nunca existiu e que a carta era uma farsa. Para que pudesse ocupar o cargo da Interpol na Polícia Federal do Brasil, a CIA exigia que o delegado realizasse o teste de polígrafo. Ao recusar essa exigência, em uma sindicância conduzida internamente na Polícia Federal, o delegado denunciou o episódio ao chefe da Interpol, o delegado Washington, que encaminhou a denúncia à chefia da Polícia Federal, ocupada por Chelotti (FERNANDES, 21 de abril de 2004a; c). Segundo ele mesmo relata na sindicância:

Consoante determinação recebida no sentido de me submeter ao polígrafo, apresentei-me para a sessão às 12 horas do dia 12.05 p.p. (mesmo dia do suposto seminário) no Hotel Hyatt Dulles, próximo ao Aeroporto Internacional de Washington em companhia do Sr. Robert Evans, agente da CIA, vinculado à Embaixada Americana no Brasil (DINIZ, 14 de abril de 2004).

Em entrevista concedida posteriormente à “Carta Capital”, Roberto confirma que o polígrafo nos Estados Unidos era um pré-requisito para que ele pudesse exercer as atividades de inteligência na Interpol do Brasil, cargo que acabou nunca ocupando (FERNANDES, 21 de abril de 2004b). Na ocasião, José Roberto ficou intrigado que muitos bons policiais da corporação não passavam nesse teste, o que o fez concluir que “nós éramos contra a presença e a ingerência deles, e desconfiávamos que o teste servia, na verdade, para que a CIA escolhesse os mais dóceis, os concordativos, obedientes, disciplinados” (FERNANDES, 21 de abril de 2004c). Investigações indicam que a perseguição que o delegado sofreu na Polícia Federal após o episódio fez com que ele tivesse de ser transferido à ABIN em 1998 até a troca de chefia da Polícia Federal. Sua tentativa de voltar à corporação foi marcada por isolamento, fazendo com que futuramente ele tomasse a decisão de atuar no mercado privado com consultoria em segurança pública (FERNANDES, 21 de abril de 2004c).

Um grupo de treze policiais se reuniu e abriu uma sindicância na Polícia Federal (1414/97)²³ após o delegado Luiz Zubcov declarar em uma reunião que a “CIA se valia do programa de cooperação com a PF para manter sua base de coleta de informações no Brasil”. Zubcov afirmou que “desconhecia base legal para o acordo” e confirmou que a CIA se portava como “dona do pedaço”. A ingerência e ações de espionagem dos Estados Unidos no Brasil parecem receberem apoio de autoridades governamentais, que recebem, como contrapartida, pacotes de ajuda financeira irregularmente (DINIZ, 21 de novembro de 2002). Luiz Lobo Filho, corregedor da Polícia Federal que investigou a atuação da CIA nessa ocasião, indica que o processo foi engavetado (DINIZ, 21 de novembro de 2002).

Investigações indicam que a criação do Centro de Dados Operacionais (CDO) em 1988 na Polícia Federal — rebatizado Coordenação de Operações de Inteligência Especializada (COIE) e, posteriormente, de Serviço de Operações de Inteligência Policial (SOUIP) e atualmente a Divisão Antiterrorismo (DAT), em Brasília e outras sete cidades — foi desenvolvida e

²³ As informações referentes à Sindicância 1414/97 estão disponibilizadas na reportagem publicada na “Istoé” (Diniz, 21 de novembro de 2002). O acesso ao documento original foi solicitado via Lei de Acesso à Informação e negado pela instituição.

financiada pelo governo estadunidense desde sua construção (física e operacional) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004; MARTINS, 15 de setembro de 2013a). À época, Romeu Tuma, diretor da Polícia Federal, Saulo Ramos, Ministro da Justiça, e Ivan de Souza Mendes, chefe do SNI, foram as figuras responsáveis pelo contato com a Embaixada dos Estados Unidos (DINIZ, 21 de novembro de 2002). Esse órgão foi criado com o objetivo de gerar inteligência para o combate ao tráfico de drogas, função essa também prevista pelo Departamento de Repressão a Entorpecentes (DRE) da Polícia Federal. Posteriormente chamado de DAT, o CDO redefiniu suas funções passando a mirar o combate ao terrorismo.

Foi a partir do CDO e por meio de um equipamento da CIA que o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso foi grampeado enquanto discutia o processo de licitação do projeto SIVAM (DINIZ, 21 de novembro de 2002). Ou seja, por meio da Polícia Federal a CIA pôde grampear o escritório do presidente da República do Brasil. Conforme revela o delegado José Roberto Benedito Pereira em uma denúncia publicada pela Revista “Istoé”, “o equipamento usado para grampear FHC era da CIA” (DINIZ, 21 de novembro de 2002). Com acesso às falas do presidente, o então chefe da Polícia Federal no Brasil declarou: “tenho o homem na minha mão, não saio daqui” (FERNANDES, 3 de março de 1999, p. 24).

Na época em que foi realizado o grampo, em 1995, o CDO era chefiado pelo delegado Mario José de Oliveira Santos. Foi a partir desse escritório que as conversas de Fernando Henrique Cardoso com seu assessor direto, o embaixador Júlio César Gomes dos Santos, foram captadas. O diálogo revelava informações sobre a licitação internacional do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), que seria implementado, um contrato que girava em torno de US\$ 1,4 bilhão (DINIZ, 21 de novembro de 2002; MICHAEL, 28 de maio de 2002). A conversa revelava um favorecimento à empresa estadunidense, Raytheon, que acabou assumindo o contrato. Esse episódio indica que as agências estadunidenses no Brasil também podem ser mobilizadas para atender a grupos de interesse articuladas com o próprio governo.

Para poder grampear Júlio César Gomes, o CDO alegou haver suspeita de tráfico de drogas envolvendo seu nome (DINIZ, 21 de novembro de 2002). Após o escândalo, foi aberta uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o caso, que foi encerrada sem conclusão em 2002 (MICHAEL, 28 de maio de 2002). O deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), responsável pelo requerimento da CPI em 1996, declarou na ocasião que “o governo usou sua maioria e conseguiu mais uma vez abafar esse escândalo” (MICHAEL, 28 de maio de 2002). Francisco Graziano, secretário particular no Palácio, brigadeiro Mauro Gandra, Ministro da

Aeronáutica, e Gomes dos Santos, chefe do Cerimonial do presidente, deixaram o governo em razão do escândalo.

Vale ainda notar que nenhum acordo prevê a atuação da CIA em cooperação com as agências de policiamento no Brasil, a não ser que fornecesse treinamento antidrogas, conforme determina o acordo bilateral e os memorandos de entendimento (MdE). Além disso, tais agentes não costumam se apresentar formalmente como membros da CIA, da DEA ou do FBI, mas como adidos consulares. Craig Peters Osth, chefe local da CIA no Brasil nos anos 2000, apresentava-se como “conselheiro de assuntos regionais” (FERNANDES, 12 de maio de 1999).

Segundo constam nas investigações, há episódios em que as funções dessas agências se confundem, fazendo com que a DEA trabalhe à serviço de interesses estabelecidos pela CIA e vice-versa. Segundo um agente da corporação, fonte ouvida pela Agência Pública, “a DEA tem sido infiltrada por agentes da CIA há muitos anos. E isso não tem ajudado a nossa missão” (CONROY; VIANA, 5 de julho de 2011). Na sua avaliação, desde que a DEA se fez membro oficial da Comunidade de Informações estadunidense em 2006, pelo então presidente George W. Bush, a linha que separava os agendes da DEA de simples espões se tornou mais tênue (CONROY; VIANA, 5 de julho de 2011).

Em uma entrevista publicada na revista “Carta Capital”, em 2002, o então chefe da Coordenação Geral de Polícia de Repressão a Entorpecentes (CGPRE), Getúlio Bezerra, confirma ao jornalista Bob Fernandes que parte dos recursos financeiros da DEA são disponibilizados à Polícia Federal por meio de depósitos em contas nominais; ou seja, por meios informais. A partir de um rastreamento realizado pelo Banco Central, foram identificadas duas transferências da Embaixada dos Estados Unidos ao próprio Getúlio Bezerra (R\$ 800 mil) e a Marco Cavaleiro (R\$ 1, 2 milhão), antigo chefe do órgão. Segundo Bezerra, os Estados Unidos preferem essa forma de transferência, pois “dava mais flexibilidade, mais empenho, rapidez (...) é muito mais prático dessa maneira, do que esse dinheiro entrar em orçamento, em contas e passar por mil prateleiras” (FERNANDES, 17 de abril de 2002, p. 30). Essa é uma prática antiga. Segundo Bezerra, que confirma que “isso vem sendo feito aí há quase 20 anos dessa maneira” (ibidem). A justificativa seria as limitações orçamentárias da polícia. “De outra maneira a gente não poderia alugar uma casa para fazer uma base, alugar um barco, locar um carro, pagar um informante”, segundo ele, engessando as possibilidades de cooperação (FERNANDES, 17 de abril de 2002, p. 30).

Em razão dessas denúncias, a Polícia Federal abriu investigação sobre fundos secretos clandestinos dos Estados Unidos para a própria Polícia Federal. O relatório da sindicância (003/2003)²⁴ apresenta um relato do doleiro George Fouad Kammoun, afirmando que a Coordenação de Operações de Inteligência Especializada (COIE) da Polícia Federal do Brasil recebe milhares de dólares em malas da embaixada estadunidense e posteriormente é trocado em casas de câmbio (DINIZ, 14 de abril de 2004).

Maria Celina Martins, que trabalhava na contabilidade da COIE, explicou que o sistema de pagamento era feito de acordo com a despesa da Polícia Federal. Segundo ela mesma, “a média de ressarcimento mensal é de R\$ 160 a R\$ 200 mil com recibos e notas fiscais. Feito o balancete, uma pessoa da embaixada vai à COIE e retira a prestação de contas. Já foram realizadas três ou quatro auditorias pelo governo americano”, dinheiro esse que corre paralelamente aos orçamentos formalmente acordados entre os dois governos nos Memorandos de Entendimento (DINIZ, 14 de abril de 2004). Segundo a então diretora de Inteligência Policial (DIP), Mariam Ibrahim, “toda verba utilizada nas atividades da COIE é fornecida pelo governo dos Estados Unidos através da embaixada em Brasília” (DINIZ, 14 de abril de 2004).

Segundo as investigações, o delegado Getúlio Bezerra, da Polícia Federal recebeu, através de sua conta no Banco do Brasil, de 1999 a 2002, um total de R\$ 11 milhões. Ainda, por meio de uma segunda conta no Unibanco, Bezerra recebeu entre março e setembro de 1999 um total de R\$ 244 mil (DINIZ, 14 de abril de 2004). Além dele, o delegado Mauro Espósito também chegou a receber da embaixada estadunidense um valor de R\$ 30 mil em sua conta da Caixa Econômica, em 1998, e outro valor de R\$ 20 mil em uma segunda conta do Banco do Brasil (DINIZ, 14 de abril de 2004).

Getúlio Bezerra confirmou ao jornalista Bob Fernandes que partes dos recursos não estão previstos nos MdE, mas são repassados para contas bancárias nominais. Parte desses recursos auxiliaram na realização das operações. Segundo Bezerra:

É um recurso de US\$ 3 milhões, mais ou menos direcionados para as operações da Polícia Federal no Norte, na região da fronteira. Isso envolve aquisição de equipamentos, mas nós fizemos um plano de aplicação e eles aprovaram (...) É para destinação de uns 12%, não dá 15%, para pagamento de diárias, passagens... Isso que em regra seria obrigação do governo brasileiro, mas não chega a 15% desse montante. A maioria dos outros itens são equipamentos: de telecomunicações, barcos, capacitação, e é uma coisa muito flexível. De repente, se a gente precisar de uma coisa a

²⁴ As informações referentes à Sindicância 003/03 estão disponibilizadas na reportagem publicada na “Istoé” (Diniz, 4 de abril de 2004). O acesso ao documento original foi solicitado via Lei de Acesso à Informação e negado pela instituição.

mais pode haver remanejamento, não é uma coisa carimbada (apud. FERNANDES, 17 de abril de 2002, p. 30-31).

Em 2004, Carlos Costa, ex-chefe do FBI no Brasil, concedeu uma entrevista ao jornalista Bob Fernandes. Isso porque ele vinha sofrendo represálias dentro da instituição, em razão de desobedecer a ordens superiores. Em seu relato, conta que “houve uma determinação de Washington para que eu monitorasse todas as mesquitas, aiatolás e líderes da comunidade muçulmana no Brasil e fizesse listas” (AGÊNCIA ESTADO, 28 de abril de 2004). Ao lembrar-se do marcante caso em que agentes da CIA foram condenados pela justiça estadunidense por realizar atividades ilegais na América Latina, no contexto da Guerra Fria, Carlos Costa decidiu não aceitar a missão. Isolado, após atuar por 22 anos no Brasil como agente do FBI, Costa decidiu construir uma situação que o levasse a depor nas instâncias brasileiras e, possivelmente, estadunidenses (FERNANDES, 24 de março de 2004).

De fato, uma vez publicada a entrevista, Carlos Costa foi ouvido em audiência reservada no Senado Federal para explicar aos parlamentares suas declarações publicadas na “Carta Capital”. A audiência foi composta pelas Comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado com a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (AGÊNCIA ESTADO, 28 de abril de 2004). A audiência ocorreu a portas fechadas, devido ao código de confidencialidade do FBI.

Em 2004, parlamentares da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) aprovaram quatro requerimentos que solicitaram audiência pública na Comissão com o Ministro da Justiça, Marcio Thomaz Bastos. Os requerimentos são de autorias dos deputados Coronel Alves (PL-AP), Alberto Fraga (PTB-DF), Ronaldo Vasconcellos (PTB-MG) e Raul Jungmann (PPS-PE). Na ocasião, o presidente da Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef), Francisco Carlos Garisto, declarou que tinha ciência desses repasses de dinheiro entre a DEA e a Polícia Federal havia bastante tempo, avaliando que “isso compromete a autonomia da Polícia Federal e os policiais são revoltados com essa situação há muito anos” (RÁDIO CÂMARA, 13 de abril de 2004).

As denúncias apuradas na CSPCCO de 2004 nos levam a crer que os Estados Unidos exerceram um papel importante na repressão ao tráfico no Brasil. Eles participaram diretamente nas operações de combate ao tráfico no país por meio do auxílio financeiro e técnico à Polícia Federal, mas também por meio de operações executadas de forma autônoma e clandestinamente

pela CIA, FBI, DEA e Divisão de Narcóticos do Departamento de Estado em solo brasileiro. O relatório expõe que cerca de US\$ 2 milhões foram transferidos irregularmente da embaixada estadunidense a contas bancárias de titulares da Divisão de Repressão de Entorpecentes (DRE) da Polícia Federal entre 1996 e 1999 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004). As relações entre a Polícia Federal e o FBI também entraram em pauta. O Diretor da Polícia Federal à época, Paulo Lacerda, justificou que essa parceria se estabeleceu desde 1974, fruto de um acordo bilateral entre os países, que permite que sejam transferidos recursos financeiros e equipamentos do FBI (CÂMARA, 16 de junho de 2004).

Como um desdobramento dessas investigações, o procurador da República, Luiz Francisco de Souza, solicitou a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e afirmou que o recebimento de dinheiro pelo FBI não acontece apenas na Polícia Federal. Na sua visão, outros órgãos também recebem recursos estadunidenses, como a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad), o Programa de Proteção às Testemunhas, do Ministério da Justiça e a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) (RÁDIO CÂMARA, 27 de maio de 2004). Muitos desses programas, contudo, estão previstos e descritos nos Memorandos de Entendimento (MdE) e, de forma mais detalhada, nos Relatórios do Departamento de Estado. Não há clareza, contudo, sobre se as autoridades do governo tinham ciência desses registros e sobre as diversas formas pelas quais os recursos adentravam no Brasil, se pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ou por transferências nominais.

Em função dessa reportagem, a Câmara dos Deputados encaminhou ao Ministério da Justiça um pedido de informação (Requerimento nº 1065/03). A deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), insatisfeita com a resposta vaga, então, abriu em 2004 um pedido de informação ao Ministério da Justiça solicitando as cópias dos documentos referentes ao repasse de recursos indevidos da DEA à Polícia Federal.

Em uma reportagem da “Folha de S. Paulo”, quase dez anos depois, policiais federais, militares da inteligência do Exército e funcionários do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República admitem que os acordos de cooperação entre os dois países não passam de uma formalidade, já que a atuação dos agentes estadunidenses é bastante livre em território brasileiro (MARTINS, 15 de setembro de 2013b). A relação entre os agentes da Polícia Federal e da DEA é diária. Os agentes da DEA participam de reuniões do Departamento de Repressão a Entorpecentes da Polícia Federal e compartilham informações relacionadas a investigações em curso.

As instituições de policiamento, como a DEA e a Polícia Federal, ao construírem um canal de comunicação, por meio do qual intercambiam informações transnacionalmente, formam um grupo, uma elite de profissionais. O trabalho diário e o compartilhamento de um conhecimento específico e especializado permitem que seja desenvolvido um certo grau de solidariedade que por vezes transcende as especificidades nacionais (BIGO, 2016, p. 398). Nesse sentido, nem sempre há capacidade ou interesse de gerência, por parte dos governos, das atividades rotineiras entre a DEA e a Polícia Federal. Por sua vez, as mudanças de governo ou as eventuais tensões diplomáticas que ocorrem entre os dois países parecem pouco impactar essas relações.

A cooperação jurídica requer maior grau de formalização, o que acontece, portanto, a partir do momento em que o caso se torna um processo na justiça. A apresentação de evidências ou extradição, por exemplo, requerem procedimentos jurídicos mais claros. Quando a cooperação precisa se formalizar, ao final da investigação, a informação é passada como um ofício à Condenação Geral que vai avaliar a legalidade do processo baseado na legislação brasileira, bem como nos acordos bilaterais entre Estados Unidos e Brasil ou as convenções internacionais das quais ambos são signatários.

Ainda que se trate de relações entre agências estatais, sua interação com o espaço internacional não está delimitada aos caminhos proporcionados pelo governo daquele Estado. O Estado é constituído de um espaço composto por uma série de agentes com lógicas de trabalho, interesses e agendas próprias que podem interagir no espaço internacional sem que haja uma completa coerência ou estratégia única nessa ação. Com isso, queremos dizer que as polícias não são automáticos instrumentos a serviço do governo, ainda que possam (e muitas vezes são) ser por ele mobilizadas.

Apesar de haver, em alguns casos, um certo assédio da embaixada estadunidense sobre as unidades policiais para que recebam auxílio estadunidense, os policiais federais buscam formação e melhorar seu trabalho rotineiro, outros buscam um certo prestígio, que é trabalhar com instituições estadunidense. Há muita admiração pelos Estados Unidos, que se tornaram referência em soluções para segurança pública e combate ao tráfico de drogas. Contudo, essas relações nem sempre acontecem sem oposições e resistências dentro do governo e da corporação, conforme debateremos no último tópico deste capítulo (4.5).

4.2 Programas de assistência e treinamento estadunidense às polícias brasileiras: a definição do problema e da solução para o problema das drogas

Os programas de assistência e treinamento às polícias estrangeiras é uma das mais importantes estratégias do policiamento transnacional estadunidense. Por meio deles, espera-se disseminar uma forma de compreensão sobre o problema das drogas bem como políticas tidas como adequadas reprimi-las; promover a aproximação com as agências de policiamento estrangeiras, viabilizando comunicação e troca de informações entre as agências e, com isso “fornecer aos funcionários estrangeiros motivação, bem como as habilidades e conhecimentos necessários para iniciar e continuar investigações internacionais de alto nível sobre drogas” (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007). Tais objetivos definidos pela DEA indicam que sua estratégia é viabilizar a formação das polícias locais para que elas próprias, posteriormente, possam reproduzir as diretrizes apresentadas e ensinadas como adequadas. Segundo Getúlio Bezerra, ex-chefe da Coordenação Geral de Polícia de Repressão a Entorpecentes (CGPRE), agências estadunidenses, como a DEA ou o FBI, promovem cursos no Brasil sobre temas que, posteriormente, são difundidos pelos próprios policiais brasileiros (FERNANDES, 17 de abril de 2002, p. 31).

Os programas de treinamento estão descritos, por parte do governo brasileiro, nos Memorandos de Entendimento (MdE) de 1992 a 2008 referentes ao acordo bilateral entre ambos os países e, por parte dos Estados Unidos, nos relatórios produzidos pelo Departamento de Estados para avaliação dos países no processo de certificação, os “International Narcotics Control Strategy Report” (INCSR) de 1996 a 2018.

Como supracitado, o último MdE assinado entre os dois países é o de 2008, com um orçamento previsto para os próximos cinco anos (2013). Apesar de sua vigência vencida, esse memorando segue sendo citado nos sucessivos relatórios do Departamento de Estado e os programas de treinamento entre os países se mantiveram em curso e sustentados pelo acordo bilateral assinado em 1995 entre os dois países. Por isso, serão avaliados dados apresentados nos relatórios publicados pelo próprio Departamento de Estado. Neles, podemos acessar dados posteriores a 2013, bem como outros programas envolvendo outros crimes e agências também são citados de maneira mais especificada.

Há uma diversidade significativa de agências e objetivos envolvidos nesses treinamentos, que não se restringem estritamente ao tema das drogas. Tais programas passam por reuniões de monitoramento e avaliação, das quais participam a Secretaria Nacional de Políticas sobre

Drogas (SENAD/MJ), Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ), Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ), Departamento de Estrangeiros (DEEST/MJ) e Polícia Federal, além de representantes da Assessoria Internacional do Ministério da Justiça, que subsidiam uma posição brasileira na posterior reunião de monitoramento e avaliação com os Estados Unidos, representado pela Sessão de Assuntos de Narcóticos (NAS) da embaixada estadunidense no Brasil.

As agências que oferecem o treinamento são várias. A DEA é a principal delas, mas há também o FBI, Homeland Security, U.S. Customs, U.S. Coast Guard, Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms (ATF), Internal Revenue Service (IRS) até organizações não governamentais como a National Association of Drug Court Professionals, D.A.R.E America ou empresas privadas de segurança. Os documentos governamentais não indicam evidências nesse sentido, mas há indícios de que empresas privadas de segurança também assumam um crescente papel nessa função de treinamento internacional, como indica a fala da senadora estadunidense Claire McCaskill, presidente do Subcommittee on Contracting Oversight (Subcomitê de Contratação de Supervisão), que lançou um relatório sobre contratos com empresas privadas em ações anti-drogas na América Latina em 2010 (U.S.GOVERNMENT, 2010).

A gama de temas em torno dos quais os treinamentos são desenvolvidos também é bastante diversa. Os treinamentos voltados a policiais no Brasil que aparecem com mais frequência nos documentos são técnicas de repressão às drogas, segurança de portos, aeroportos e rodovias, inteligência e coleta de informações, lavagem de dinheiro, combate a precursores químicos e redução de demanda. Há, ainda, muitos treinamentos voltados aos juízes, o que inclui assistência legal mútua, aplicação de pena e tribunais de drogas. Além deles, mais frequentes, são citados treinamentos contra cibercrimes, policiamento comunitário, operações de forças especiais (SWAT), técnica forense, interrogatório, operações *undercover*, tratamento a informantes, rastreamento de celulares, segurança de megaeventos e treinamento a cães farejadores (DEPARTMENT OF STATE, 1999-2013).

Os treinamentos são oferecidos pelas agências estadunidenses no Brasil ou nas academias nacionais (National Academy) e internacionais de treinamento (ILEA). Desde que o Brasil deixou de receber recursos estadunidenses, em 2013, os cursos passaram a se concentrar majoritariamente no Brasil. Segundo o MdE estabelecido entre os dois países, a Polícia Federal deve selecionar os policiais que devem receber os treinamentos das agências estadunidenses. Uma vez que esse treinamento seja concluído, a Polícia Federal deve se comprometer a mantê-lo na

função de repressão às drogas por um período mínimo de dois anos (MRE, 1992). O objetivo é formar policiais que ocupam posições-chave em suas corporações para que passem a lidar com o tema das drogas de maneira alinhada à abordagem estadunidense (RICART, 2018, p. 37).

Para aprimorar a eficácia das investigações nas polícias estrangeiras, a DEA começou a recrutar e treinar unidades policiais estrangeiras especiais, a Sensitive Investigative Unit (SIU). Os policiais participantes do programa devem ser submetidos a uma investigação criminal computadorizada, um questionário de segurança e uma entrevista com antecedentes, triagem médica e psicológica, teste de polígrafo e teste de urina. Em seguida, devem participar de um curso de treinamento investigativo da DEA de quatro a cinco semanas na National Academy, em Virgínia. Cumpridas essas etapas, os policiais brasileiros que compõem essas unidades devem receber treinamento contínuo, além de testes aleatórios de polígrafo e exames de urina (LUMPE, 2002, p. 10).

Os treinamentos envolvem conscientização sobre a ameaça representada pelas drogas, iniciação e preparação de casos, métodos de obtenção e manejo de evidências, capacitação para a condução de investigações e operações policiais, bem como outras formas de melhoria do trabalho policial (RICART, 2018, p. 34). Por meio dos treinamentos, assistimos a uma “americanização” da repressão às drogas no Brasil. Como importante formuladora do “problema” das drogas como ameaça à segurança internacional, a DEA também é aquela que pensa e materializa as “respostas” para seu controle, moldando o policiamento em outros países (ANDREAS; NADELMANN, 2006; EDWARDS; GILL, 2002). Alguns desses esforços apresentados ao longo das décadas de 1990 e 2000 serão descritos neste tópico.

Conforme supracitado, muitos dos treinamentos visam a conscientizar as instituições de policiamento brasileiras sobre os problemas e ameaças representadas pelas drogas. Por exemplo, em 1999, a embaixada estadunidense foi responsável por financiar a viagem de um policial civil trabalhando com escolas brasileiras para aumentar a conscientização sobre drogas; um membro do Conselho de Drogas do estado de São Paulo; um líder da Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas de Campinas; e cinco agentes da Polícia Federal de Brasília para estudar cursos e métodos nas academias do FBI e DEA em Quântico. Para aproximar ainda mais as agências de ambos os países, nesse mesmo ano, os Estados Unidos receberam uma delegação brasileira de agentes policiais para uma primeira conferência bilateral sobre narcóticos ilegais e questões de aplicação da lei (DEPARTMENT OF STATE, 2000).

Os Estados Unidos também articulam treinamento com outras organizações regionais e estimula a cooperação entre os próprios países da América do Sul. Em 1996, seis países sul-americanos e a União Europeia participaram de uma reunião de controle químico patrocinada pela DEA no Rio de Janeiro em 1996, onde discutiram o desenvolvimento de inteligência sobre os movimentos de produtos químicos na Bacia do Rio Amazonas (DEPARTMENT OF STATE, 1996). Na ocasião, representantes do Brasil, Peru e Colômbia concordaram em formar um comitê de inteligência para melhorar a coordenação em questões de controle químico naquela região (DEPARTMENT OF STATE, 1996).

A região amazônica é uma das áreas estratégicas de atuação da DEA no Brasil e treinamentos também foram oferecidos para melhor policiamento das fronteiras nessa região. Em 1993, por exemplo, a DEA ofereceu um treinamento sobre pilotagem avançada e logística em Manaus (MRE, 1993; 2008). Além da importância da região enquanto rota de trânsito para as drogas, lá que se concentram também os esforços de controle sobre os precursores químicos utilizados na fabricação de drogas ilegais, como a cocaína. Em razão disso, o tema do controle e repressão ao desvio de precursores químicos ocupa com frequência a pauta de temas abordados pelos treinamentos (MRE, 1992).

Seis países sul-americanos e a União Europeia participaram de uma reunião de controle químico patrocinada pela DEA no Rio de Janeiro em 1996, onde discutiram o desenvolvimento de inteligência sobre os movimentos de produtos químicos na bacia do rio Amazonas (DEPARTMENT OF STATE, 1996). Na ocasião, representantes do Brasil, Peru e Colômbia concordaram em formar um comitê de inteligência para melhorar a coordenação em questões de controle químico naquela região (DEPARTMENT OF STATE, 1996). Com isso, podemos notar o papel dos Estados Unidos também em estimular e incentivar a cooperação entre os próprios países da América do Sul.

Com relação à repressão às drogas nos espaços urbanos, os Estados Unidos oferecem treinamentos às polícias civis e militares do Brasil no campo da investigação, interdição e operações contra o tráfico de drogas, visando ao aumento das prisões e apreensões (MRE, 2003). Entre os anos 2004 e 2005, os treinamentos também incluíram abordagens de policiamento comunitário e operações de batalhões especiais, as SWAT estadunidenses (DEPARTMENT OF STATE, 2004b; 2005).

Parte significativa dos treinamentos são voltados à segurança dos portos, aeroportos, rodovias ou vias marítimas. Além da DEA, agências outras, tais quais o U.S Customs e o U.S.

Coast Guard, estão à frente desses programas. Em 1992, foram oferecidos treinamentos para cães farejadores (doados pelos Estados Unidos) e seu treinadores, tendo em vista a melhoria da interdição nos portos e aeroportos (MRE, 1992). Em 1996, por exemplo, ofereceram cursos relacionados à segurança portuária no Rio de Janeiro e na cidade de Santos a participantes de várias agências brasileiras em 1996 (DEPARTMENT OF STATE, 1996). Os treinamentos são voltados a agentes alfandegários objetivando fortalecer suas capacidades de repressão e controle à entrada de drogas, bem como aos policiais federais que trabalham na segurança de portos, aeroportos, rodovias e de containers (DEPARTMENT OF STATE, 2004b; 2005; 2006).

Ainda, são oferecidos treinamentos no campo da inteligência antidrogas e investigação contra lavagem de dinheiro. Em 1999, 40 juízes, promotores e agentes da Polícia Federal participaram de um seminário organizado pela DEA, em Belo Horizonte, sobre lavagem de dinheiro (DEPARTMENT OF STATE, 2000). Em 2002, equipes do SENASP puderam visitar o Departamento de Justiça nos Estados Unidos para que implementassem no Brasil um novo sistema de informação e vigilância (DEPARTMENT OF STATE, 2003b). Policiais e juízes brasileiros também participaram de treinamentos sobre lavagem de dinheiro, o que inclui técnicas de investigação financeira, curso oferecido pelo Internal Revenue Service (IRS) e pelo FBI (DEPARTMENT OF STATE, 1996; 2005; 2006). Antes mesmo da aprovação da lei que criminalizou a lavagem de dinheiro no Brasil, promotores e policiais brasileiros já recebiam treinamento a esse respeito.

Alguns programas de treinamento a juízes estão previstos no Acordo de Assistência Legal Mútua (MLAT) assinada em 1997 entre o Brasil e os Estados Unidos. Por exemplo, em 2002 foram oferecidos treinamentos a juízes, procuradores e agentes de policiamento no Rio de Janeiro, Curitiba, São Paulo e Fortaleza. Além disso, os Estados Unidos forneceram fundos para que equipes da SENAD visitassem o Departamento de Justiça para que aprendessem sobre o sistema de informação estadunidense (DEPARTMENT OF STATE, 2003a).

Um dos mais importantes resultados dos treinamentos direcionados a juízes foi a implementação dos chamados Drug Courts, que consistem em julgamentos por crimes de drogas que adotam uma abordagem de saúde pública, optando por penas alternativas aos usuários. Em 1999, dois juízes e dois promotores brasileiros foram levados à National Association of Drug Court Professionals (Associação Nacional de Profissionais de Tribunais) em Miami. A NADCP é uma organização não governamental estadunidense dedicada a promover o modelo de penas alternativas que contam com tratamento multidisciplinar aos usuários de drogas

(DEPARTMENT OF STATE, 2000). O tema passou a compor o rol dos programas de treinamento estadunidenses ao longo de toda a década de 2000.

Como nesse caso, há uma participação recorrente de grupos não estatais nesses treinamentos. Em 1996, por exemplo, o fundador do Programa de Proteção a Testemunhas do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, Gerald Shur, ofereceu uma palestra a altos funcionários do governo e representantes de ONGs em várias cidades brasileiras sobre como proteger testemunhas do tráfico de drogas (DEPARTMENT OF STATE, 1996).

Para além da repressão ao tráfico, é possível identificar uma preocupação da DEA com o sistema carcerário no Brasil. Em 1999, 75 profissionais da instituição juvenil FEBEM (Fundação Estadual para o Bem-estar dos Menores) em São Paulo foram treinados por meio de financiamento direto Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) sobre aconselhamento e técnicas pedagógicas (DEPARTMENT OF STATE, 2000). Posteriormente, em 2009, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) apareceu como beneficiário dos programas de ajuda estadunidense (DEPARTMENT OF STATE, 2010). Vinte funcionários de presídios no Brasil viajaram aos Estados Unidos para conhecer o funcionamento e as instalações dos presídios estadunidenses.

A articulação de grupos criminosos nas prisões do Brasil, como o PCC, chama a atenção da DEA, que passa a trabalhar com policiais locais e federais para tentar ajudar a lidar com esse problema (DEPARTMENT OF STATE, 2009). Após os atos de violência promovidos pelo PCC em 2006 em São Paulo, o recém-empossado governador do estado, José Serra (2007-2011), procurou o embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Clifford M. Sobel, para solicitar auxílio em como lidar com a crise da segurança pública (SANTINI, 28 de junho de 2011). O governador chegou a solicitar que o Department of Homeland Security dos Estados Unidos treinassem funcionários da rede de metrô e trens metropolitanos para lidarem com tentativas de ataques do PCC. Documentos divulgados no “Wikileaks” revelam que essas negociações aconteceram à revelia do Governo Federal, que não teve conhecimento desses encontros. Autoridades estadunidenses mencionam nesse documento que “o governo estadual talvez precise de ajuda para convencer o Governo Federal sobre o valor de ter os Estados Unidos trabalhando diretamente com o Estado”, o que não seria uma tarefa fácil, já que o Itamaraty era “sensível a esses assuntos” (SANTINI, 28 de junho de 2011).

A DEA e outras agências também oferecem treinamento a agentes de policiamento brasileiros sobre os temas de prevenção e tratamento. Em 1999, a embaixada estadunidense foi

responsável por financiar a viagem de um policial civil trabalhando com escolas brasileiras para aumentar a conscientização sobre drogas; um membro do Conselho de Drogas do estado de São Paulo; um líder da Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas de Campinas; e cinco agentes da Polícia Federal de Brasília para estudar cursos e métodos nas academias do FBI e DEA em Quântico. Para aproximar ainda mais as agências de ambos os países, nesse mesmo ano os Estados Unidos receberam uma delegação brasileira de agentes policiais para uma primeira conferência bilateral sobre narcóticos ilegais e questões de aplicação da lei (DEPARTMENT OF STATE, 2000).

Em 2003, os Estados Unidos financiaram um projeto do SENAD em parceria com o Ministério da Educação que visava a oferecer treinamento para 5.000 professores da rede pública via rede de televisão educacional (DEPARTMENT OF STATE, 2004b). O PROERD, mais importante programa de prevenção oferecido pelas polícias militares estaduais brasileiras, é um modelo estadunidense que foi reproduzido no país. Os Estados Unidos financiaram visitas de policiais militares aos escritórios da DARE (Drug Abuse Resistance and Education), a versão original e estadunidense do PROERD, em Los Angeles e em Nova Jersey (DEPARTMENT OF STATE, 2003a; 2004a). O objetivo desses treinamentos foi promover a expansão do PROERD em todo o Brasil (DEPARTMENT OF STATE, 2004a).

Um dos mais importantes eventos organizados pela DEA é o International Drug Enforcement Conference (IDEC). Criado em 1983, seu objetivo foi institucionalizar a cooperação regional de agentes de policiamento de países do hemisfério ocidental. Hoje é considerado um fórum global de relevância, que chega a contar com agentes de policiamento de cerca de 125 países. Sob liderança da DEA, reúnem-se para compartilhar uma certa visão sobre o problema e as soluções adequadas para o problema das drogas, bem como para se aproximarem de seus pares estrangeiros.

Em 2010, o Brasil sediou pela terceira vez o encontro nacional do IDEC, que aconteceu no Rio de Janeiro. Essa edição contou com a participação de delegações de 90 países (DEPARTMENT OF STATE, 2011). O tema da conferência foi “Targeting the Facilitators” (Mirando os Facilitadores, em português), abordando os facilitadores financeiros, as organizações globais de tráfico de drogas, controle sobre precursores químicos, o nexos entre drogas e terrorismo e o compartilhamento transnacional de informações entre as agências de policiamento (DEA, 23 de abril de 2010).

A preocupação com o terrorismo já estava presente nos cursos oferecidos na década de 1990. Por exemplo, em 1996, oficiais da Polícia Federal e do estado brasileiro participaram de um curso de bombardeio antiterrorismo do FBI em Louisiana durante seis semanas (DEPARTMENT OF STATE, 1996). Contudo, foi a partir dos anos 2000, com os ataques de 11 de setembro de 2001 e o lançamento da “guerra ao terror” que, progressivamente, o tema foi assumindo centralidade na agenda de cooperação policial.

Os megaeventos realizados no Brasil também entraram na mira das preocupações da DEA. Para a realização dos Jogos Pan-americanos de 2007, a DEA ofereceu seminários a polícias e autoridades de segurança pública (DEPARTMENT OF STATE, 2007; 2008). Para a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro anunciou que agentes de Chicago e Los Angeles do FBI ofereceram um treino sobre “Controle de Distúrbios Civis” à tropa de choque da polícia estadual, visando a conter possíveis protestos durante a realização do evento. O curso incluía gestão e controle de multidões, distúrbios civis, planejamento operacional, uso da força, relação com a mídia, uso da inteligência e informações para auxiliar na identificação de possíveis agentes de vandalismo (VIANA, 11 de junho de 2014). Tais treinamentos voltados à Copa do Mundo e às Olimpíadas no Rio de Janeiro foram frutos de um convênio entre a Embaixada dos Estados Unidos e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, sem que passasse pelo Governo Federal do Brasil.

Para a Copa do Mundo, outros cursos também foram oferecidos em São Paulo, em Fortaleza — para policiais do Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais — e na Academia da Polícia Civil do Distrito Federal (VIANA, 11 de junho de 2014). Esses cursos foram resultado de um convênio estabelecido entre a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE) do Ministério da Justiça e a Embaixada dos Estados Unidos no Brasil.

Se o repasse de recursos estadunidenses para a Polícia Federal foi encerrado a partir de 2013, os megaeventos, o mercado privado e a “ameaça terrorista” se tornaram uma alternativa. Desde 2012, o governo estadunidense investe em treinamento policial para megaeventos no Brasil, a um custo de US\$ 2,2 milhões. Um desses cursos foi realizado em um centro de treinamento da Academi (antiga Blackwater), empresa militar e de segurança privada estadunidense com extensa experiência nas guerras do Iraque e do Afeganistão (MELO, 21 de abril de 2014).

O curso, financiado pelo governo dos Estados Unidos, foi oferecido a policiais federais e estaduais brasileiros, durou três semanas e aconteceu no centro da Academi, em Moyock, na

Carolina do Norte. Seu objetivo foi desenvolver a segurança portuária com foco em como os terroristas operam no ambiente marinho. Segundo o tenente Ricardo Bussotti Nogueira, comandante de pelotão do Comando de Operações Especiais (COE) de São Paulo, “o centro é incrível, tem tudo para qualquer ocorrência, até containers com cidades cenográficas; foi lá que os ‘seals’ foram treinados para entrar na casa do Osama Bin Laden” (MELO, 21 de abril de 2014).

De acordo com o delegado Andrei Augusto Passos Rodrigues, “nós não pedimos, não propusemos, não indicamos nenhum curso específico. A organização, a dinâmica, os instrutores, o custeio, o local, é tudo a cargo do governo norte-americano” (VIANA, 11 de junho de 2014), o que nos leva a crer que a capacidade de oferecer recursos se traduz, igualmente, na capacidade de pautar a agenda das polícias brasileiras.

As empresas privadas militares e de segurança vêm ganhando espaço nesses treinamentos. Em 2013, a empresa israelense Cellebrite, que desenvolve tecnologia para a extração de dados de celulares, ofereceu o curso “Investigação Forense Digital” a policiais brasileiros em Brasília, financiado pela Embaixada dos Estados Unidos. Segundo a própria empresa, seu dispositivo é utilizado por militares, policiais e serviços de inteligência de mais de 60 países (VIANA, 11 de junho de 2014) e, certamente, passaram a mirar o mercado brasileiro.

Desde 2009, a pauta dos megaeventos tornou-se central nas reuniões diplomáticas bilaterais entre os Estados Unidos e o Brasil, um ano após a assinatura do último MdE direcionado ao combate às drogas. Para além da preocupação com o terrorismo, os Estados Unidos vislumbravam oportunidades de negócios às empresas privadas estadunidenses no Brasil. Segundo um despacho a Washington de autoria da diplomata Cherie Jackson,

com a infraestrutura brasileira depois do blecaute, aliada à necessidade de resolver desafios de infraestrutura na contagem regressiva para a Copa de 2014 e a olimpíada de 2016, apresentam uma oportunidade para os EUA se envolverem em desenvolvimento de infraestrutura e também na proteção de infraestrutura crítica e segurança cibernética (WIKILEAKS, 2009).

É possível notar, portanto, que há uma redefinição da agenda do policiamento transnacional estadunidense no Brasil, já não mais definido prioritariamente pela repressão às drogas. Assim, se assistimos a partir da década de 1970 a uma transição da guerra ao comunismo para a guerra às drogas, que se consolidou nos anos 1990, desde a segunda década dos anos 2000 assistimos à ascensão da agenda do terrorismo, da lavagem de dinheiro e da corrupção. Assim, ao mesmo tempo em que há uma informalidade das relações entre as polícias

transnacionalmente, ela opera dentro de um conjunto de expectativas, diretrizes e limitações orçamentárias também estabelecidas pelo governo.

Dessa forma, notamos que, por meio dos treinamentos, as agências governamentais estadunidenses puderam construir uma série de significados e narrativas em torno do “problema” das drogas, de onde se derivaram as “respostas” dadas como adequadas (EDWARDS; GILL, 2002, p. 247). Os treinamentos da DEA tiveram como resultado o desenvolvimento de uma rede de policiais especialistas que compartilham dos mesmos conhecimentos, definições, práticas e condutas transnacionalmente à luz de seu próprio modelo.

4.3 A DEA e a Polícia Federal em ação: a condução de operações conjuntas

A política antidrogas dos Estados Unidos pressupõe que a repressão à oferta das drogas ilícitas, que eram produzidas em outros países, reduziria a incidência de consumo e a expansão do crime no país. A noção predominante era a de que as drogas tinham origem externa, representavam uma ameaça à segurança nacional, e deveriam ser combatidas por meio da erradicação de sua fonte e, portanto, da produção e cultivo de suas matérias-primas (BAGLEY, 2012).

Assim, os agentes da DEA trabalham nas embaixadas estrangeiras estabelecendo contato com seus pares locais visando a buscar evidências e construir processos e acusações conjuntamente. Para isso, constroem relações com fontes locais, entrevistam testemunhas, compartilham informações, financiam e dão suporte a operações locais. Uma vez identificado um suspeito, a DEA e a Polícia Federal trocam informações sobre registros em hotéis, aeroportos, remessas e passaportes. Por vezes, quando uma droga é apreendida e as autoridades desejam saber sua origem, ela é levada à sede da DEA nos Estados Unidos para análise laboratorial (LUMPE, 2002, p. 7). Sua presença na condução de investigações e nas operações policiais no Brasil é bastante significativa e resulta de uma relação rotineira entre agentes de ambos os países. Há limitações, contudo. Os agentes da DEA são proibidos de exercer mandados de prisão ou conduzir vigilância eletrônica em países estrangeiros, ainda que a captura do traficante colombiano Pablo Escobar e os casos de espionagem contra os presidentes demonstrem que essa prática não é tão incomum.

De acordo com aquilo que foi formalizado, no ano de 1998, a DEA conduziu 599 investigações internacionais, cerca de 9% do total de investigações que a organização realiza anualmente (GAO, 1999, p. 37). De 1988 a 1997, os Estados Unidos gastaram US\$ 110 bilhões em

repressão às drogas. Desse montante, US\$ 19 bilhões foram direcionados unicamente aos esforços internacionais em (1) ações de erradicação do cultivo, políticas de substituição de produção e intensificação das capacidades de aplicação da lei em outros países (US\$ 4,2 bilhões) e (2) ações de interdição (US\$ 15,3 bilhões) (GAO, 1998).

O Brasil é reconhecido como importante rota de tráfico da cocaína produzida na Bolívia, Colômbia e Peru aos Estados Unidos, o que torna o controle sobre as fronteiras, portos e aeroportos brasileiros uma prioridade da DEA no Brasil. Assim, a Polícia Federal recebeu auxílio dos Estados Unidos para a realização de operações, bem como para a compra de equipamentos e tecnologia. A DEA foi um importante responsável pela estruturação e desenvolvimento da infraestrutura e tecnologia que hoje a Polícia Federal tem à disposição para reprimir o tráfico de drogas.

Os recursos transferidos à Polícia Federal, de acordo com os MdE e relatórios do INCSR, eram utilizados para financiar treinamento, mas também transferência de equipamentos e operações de inteligência, interdição de fronteiras, portos e aeroportos, bem como operações voltadas ao desmantelamento de organizações criminosas. Entre 1992 e 2013, período em que estava prevista a transferência de recursos dos Estados Unidos ao Brasil, foram conduzidas e financiadas uma série de operações conjuntas e fornecidos os mais diversos tipos de equipamentos e tecnologias necessárias para realizá-las. Em 2010, contudo, o Brasil foi removido da lista de principais países de trânsito de drogas que compõem o processo de certificação, o que possivelmente justificou o fim dos programas de assistência financeira à Polícia Federal.

Os Estados Unidos forneceram equipamentos tão básicos quanto fax, impressoras, computadores portáteis, baterias recarregáveis, máquinas fotográficas, binóculos, colete à prova de balas, coletes salva-vidas e até cães farejadores e tecnologias como *softwares* e GPS (MRE, 1992). A partir da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça, a DEA trabalhou com as forças policiais estaduais e militares de todo o Brasil para garantir que essas forças tivessem equipamentos básicos de aplicação da lei, incluindo coletes à prova de balas, algemas e equipamentos de informática. Além disso, ela garantiu que todos os 26 conselhos estaduais de drogas do Brasil recebessem equipamentos de informática e que estivessem conectados a uma rede nacional com o SENAD (DEPARTMENT OF STATE, 2003b).

De acordo com telegramas da embaixada estadunidense, divulgados pelo Wikileaks, a Seção de Assuntos de Narcóticos (NAS) do Departamento de Estado dos Estados Unidos realiza inspeções periódicas nas unidades onde operam os equipamentos doados, relatando seu uso e

suas condições. Segundo consta o relatório, a Polícia Federal tem dificuldades em fazer a manutenção dos equipamentos, “a garantia do produto geralmente não cobre a manutenção no Brasil, e o alto custo do frete faz dos consertos um procedimento muito caro. Além disso, peças de reposição para os computadores fabricados nos EUA não estão prontamente disponíveis no Brasil” (MERLINO, 4 de julho de 2011).

Além de doar equipamentos, a DEA também oferece conhecimento e apoio financeiro na condução de operações conjuntas. A produção e compartilhamento de inteligência é uma das principais frentes de cooperação entre os dois países, de maneira que há uma série de operações orientadas para isso. O objetivo é melhorar a capacidade do Brasil de reprimir o cultivo, o processamento, o tráfico, o consumo e a exportação de drogas.

O programa Sensitive Investigative Unit (SIU) possui três unidades no Brasil, em São Paulo, no Rio de Janeiro e em Brasília. As unidades são conduzidas pela Polícia Federal, que recebe treinamentos para a condução de investigações bilaterais sensíveis. Além de oferecer treinamentos, a DEA também doa equipamentos, como satélites, por exemplo, e estimula operações conjuntas e a articulação da Polícia Federal com polícias dos países vizinhos (DEPARTMENT OF STATE, 2010; MERLINO, 4 de julho de 2011). O programa SIU é responsável por grandes apreensões de drogas no Brasil, sobretudo em portos e aeroportos do país (VIANA, 7 de julho de 2011).

A partir de 1998, a DEA trabalhou com a alfândega brasileira, a Polícia Federal e a Polícia Civil de São Paulo para instituir operações de força-tarefa conjunta de combate ao tráfico de drogas no Aeroporto Internacional de São Paulo (DEPARTMENT OF STATE, 1997; DEPARTMENT OF STATE, 1999; 2010). Os dois países também concordaram em expandir a Iniciativa de Segurança de Contêineres em Santos para garantir mais cargas em contêineres que fossem para os Estados Unidos (DEPARTMENT OF STATE, 2008).

Além desse programa, há ainda o Joint Intelligence Center (JIC), localizado em Tabatinga. O JIC foi inaugurado em 2001 pela Polícia Federal como uma iniciativa da Conferência Internacional de Controle de Drogas (IDEC), evento organizado pelos Estados Unidos do qual participam os países da América Latina. Seu objetivo é facilitar a coleta e o compartilhamento de inteligência sobre tráfico de drogas, concentrando-se na inteligência fluvial e aérea a ser compartilhada entre os países da região e a DEA. Essas informações passaram a ser compartilhadas entre as agências policiais do Brasil, Colômbia, Peru e Estados Unidos (DEPARTMENT OF STATE, 2001; 2002; 2009).

Para além desses grandes programas, uma série de outras operações foram conduzidas com auxílio da DEA. Em 2000, uma investigação conjunta de intercetação de celulares pela DEA e pela Polícia Federal no Brasil resultou na prisão de Leonardo Mendonça e outros seis traficantes a ele relacionados. Segundo relatório estadunidense, sua organização era responsável por traficar drogas do Brasil para o Suriname, Estados Unidos e Europa (DEPARTMENT OF STATE, 2000).

O compartilhamento de informação entre a DEA, a Polícia Federal e outras polícias estrangeiras viabilizou a prisão do colombiano Pablo Joaquín Rayo Montano, em maio de 2006, em São Paulo, no mesmo momento em que ocorriam prisões em outros dez países (CARAMANTE, 26 de agosto de 2007). Outras prisões também contaram com o auxílio da DEA. Ainda que a legalidade desse tipo de operação seja controversa, a DEA também participa de operações de busca e apreensão conduzidas pela Polícia Federal. A DEA esteve presente durante toda a operação que levou à prisão o traficante colombiano Juan Carlos Ramírez Abadía, em Barueri, em 2007. A DEA forneceu as principais evidências de que ele era um dos mais importantes traficantes do mundo. Quando a Polícia Federal apreendeu R\$ 3 milhões em dólar e euro enterrados por Abadía, a DEA acompanhava a operação num carro com placa do corpo diplomático estadunidense e vidros escurecidos (CARAMANTE, 26 de agosto de 2007). Os Estados Unidos haviam anunciado que pagariam uma recompensa de US\$ 5 milhões a quem encontrasse Abadía, mas a Polícia Federal anunciou que não a aceitaria, uma vez que a operação fazia parte de sua missão, que é a de combater o tráfico de drogas (CARAMANTE, 26 de agosto de 2007).

A prisão de Luiz Fernando da Costa, em 2001, mais conhecido no Brasil como Fernandinho Beira-Mar, também contou com o auxílio da DEA, da polícia colombiana e da polícia paraguaia (DEPARTMENT OF STATE, 2002). Em 2002, autoridades estadunidenses chegaram a pedir sua extradição (OJEDA, 1 de junho de 2011). Posteriormente, em novembro de 2007, a Unidade Especial de Investigação da Polícia Federal (DPU), sediada no Rio de Janeiro, conduziu uma investigação apelidada de Operação Fênix, que visava a dismantelar a organização criminosa liderada por Fernandinho Beira-Mar de dentro da Presídio Federal de Campo Grande, em Mato Grosso do Sul. A operação contou com auxílio financeiro da Sessão de Assuntos de Narcóticos (NAS) da Embaixada dos Estados Unidos e da da DEA (WIKILEAKS, 2007).

O ex-general paraguaio, Lino Oviedo, foi denunciado por abrigar Fernandinho Beira-Mar e com ele manter negócios relacionados ao tráfico de drogas e de armas. A CPI do Narcotráfico

(2000) resgatou evidências apresentadas em relatórios da DEA e da CIA sobre operações praticadas por Oviedo em Palmas, Tocantins, onde foi apreendido um carregamento da cocaína em uma operação articulada pela CIA com o apoio da Polícia Federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p.1080-1081). A DEA também auxiliou na prisão de um dos principais parceiros de Beira-Mar, Leomar de Oliveira Barbosa, em 2001. Detido na cidade de Capitan Bado, no Paraguai, Barbosa foi deportado e preso no Brasil (DEPARTMENT OF STATE, 2002).

Após cinco anos de investigação, em 2003 foi concluída uma operação contra organização internacional de tráfico de armas e cocaína liderada por Leonardo Dias Mendonça. A DEA identificou que sua organização usava o Brasil como base para traficar cocaína aos Estados Unidos e Europa e que trocava armas por cocaína com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Leonardo Dias-Mendonça, outros membros da organização e alguns juízes federais foram presos pela Polícia Federal como resultado dessa operação.

Dias-Mendonça e outros traficantes, como Fernandinho Beira-Mar e Tomaz Molina-Acacio (comandante da 16ª Frente das FARC) foram indiciados pela justiça estadunidense por tentativa de traficar cocaína aos Estados Unidos (DEPARTMENT OF STATE, 2003a). A partir disso, os Estados Unidos solicitaram a extradição de Leonardo Dias Mendonça, Luis Fernando da Costa e um outro, identificado apenas como Goiano. A lei brasileira, contudo, não autoriza a extradição de pessoas nascidas no Brasil.

A “Operação Oceanos Gêmeos”, iniciada em 2003, contou com a participação das polícias dos Estados Unidos, Brasil, Colômbia, Venezuela, Equador, México e Panamá e tinha como alvo um cartel de drogas que usava barcos e submarinos para contrabandear cocaína e outras drogas na costa colombiana. Essa operação resultou na prisão do colombiano Pablo Rayo Montano, pela Polícia Federal, em São Paulo (DEPARTMENT OF STATE, 2007). A extradição de Montano foi solicitada pelos Estados Unidos.

As fronteiras que o Brasil divide com a Colômbia, Peru e Bolívia são alvo de muitas operações conjuntas da DEA e da Polícia Federal. Em muitas ocasiões, a DEA observa as operações de repressão às drogas da Polícia Federal na região amazônica, ajudando no compartilhamento de informações e facilitando a cooperação com autoridades dos países vizinhos (DEPARTMENT OF STATE, 1997; DEPARTMENT OF STATE, 2000; 2001; 2002). Uma delas foi o grupo “Operações Seis Fronteiras”, resultado de uma cooperação entre a DEA e as polícias do Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, visando à interdição do tráfico de precursores químicos utilizados na produção de drogas ilegais (DEPARTMENT OF STATE,

2002; 2003a; 2006). Outra iniciativa apoiada pelos Estados Unidos envolvendo o controle de precursores químicos foi a “Operação Topaz”, em que a Polícia Federal e a DEA se propuseram a realizar um estudo sobre o uso de químicos no Brasil e a exportação de anidrido acético pelo Brasil (DEPARTMENT OF STATE, 2006).

Nesse mesmo período, foi lançada a “Operação COBRA” (Colômbia-Brasil), destinada a aumentar a presença das autoridades brasileiras na faixa de fronteira, envolvendo a Polícia Federal, as Forças Armadas, o Ministério das Relações Exteriores, a Alfândega e a Receita Federal, que trabalharam para a instalação de centros de inteligência e ocupação de oito bases de aplicação da lei na região. Um dos objetivos dessa operação foi evitar uma possível transferência do tráfico de cocaína para o Brasil, após implementado o Plano Colômbia em 2001 (DEPARTMENT OF STATE, 2001). O projeto contou com financiamento estadunidense para que o projeto pudesse ser mantido e expandido para outras áreas do país (DEPARTMENT OF STATE, 2002; 2004a; 2005; 2007). Em 2003, o Brasil expandiu esse modelo para outras fronteiras com o Peru (PEBRA), com a Venezuela (VEBRA) e com a Bolívia (BRABO), com auxílio da DEA (DEPARTMENT OF STATE, 2004a).

A “Operação Aliança”, que durou de 2002 a 2010, foi deflagrada pela Polícia Federal em cooperação com a polícia do Paraguai, contando com a colaboração da DEA. Essa operação objetivava desarticular grupos traficantes de drogas, erradicação e interdição de maconha e resultou em sucessivas apreensões da droga. As operações conjuntas entre a polícia brasileira e paraguaia têm, na última década, sido denominadas de “Nova Aliança”, o que indica uma reestruturação do projeto (DEPARTMENT OF STATE, 2003b; 2007).

Ainda que as fronteiras com Paraguai, Bolívia, Colômbia e Peru concentrem as operações conjuntas, a Tríplice Fronteira também se tornou um alvo importante após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a partir de quando se levantaram suspeitas sobre a vinculação das comunidades islâmicas da região com o terrorismo ou o tráfico de drogas. A operação “Tripla Ameaça”, lançada em 2005, identificou 11 indivíduos que traficavam cocaína associados a Wahid Maziad Abou Karroum; nove foram presos em São Paulo e outros dois em Ponta Porã (DEPARTMENT OF STATE, 2006).

As operações conduzidas ou financiadas pela DEA nos países estrangeiros têm por objetivo reduzir o fluxo de drogas para os Estados Unidos, por meio das investigações bilaterais, coletar informações sobre as organizações envolvidas no tráfico de drogas e apoiar as operações conduzidas pelas polícias estrangeiras (LUMPE, 2002, p. 3). Os agentes da DEA auxiliam a

Polícia Federal a investigar casos envolvendo tráfico internacional de drogas e a construir acusações na justiça brasileira ou estadunidense. Para isso, fornecem informações sobre traficantes, como passagens em aeroportos, registros em hotéis, remessas e passaporte. Quando a droga é apreendida, por vezes a DEA envia amostras à sua sede nos Estados Unidos para que seja testada sua origem. Como parte das investigações, a DEA também desenvolve fontes de informação ou rede de informantes, bem como entrevista com testemunhas. Pela lei estadunidense, contudo, os agentes da DEA estão proibidos de participarem de prisões ou realizarem vigilância eletrônica em qualquer país estrangeiro, assim como não podem estar presentes durante operações policiais estrangeiras sem a autorização do embaixador (LUMPE, 2002, p. 7).

4.4. A internalização do modelo de “guerra às drogas” estadunidense no Brasil

Um dos importantes objetivos do policiamento transacional estadunidense não é apenas compartilhar informação, promover operações conjuntas, formar e auxiliar as polícias estrangeiras, mas também influenciar suas próprias políticas de drogas dos países onde atua. Nesta pesquisa, não é possível fundamentar que os policiais treinados pelas agências estadunidenses foram capazes de influenciar as políticas públicas desenvolvidas no âmbito dos poderes executivo ou legislativo do país. Há alguns caminhos possíveis, a serem investigados em futuras pesquisas, que dizem respeito a outras estratégias estadunidenses que ultrapassam a relação com a Polícia Federal, como a formulação de regimes internacionais, o financiamento a políticas públicas, aproximação com os ministérios, com a imprensa ou outras organizações não governamentais e até a disseminação de significados e ideias sobre “o problema das drogas” perante a sociedade.

É notável que a embaixada e consulados estadunidenses no Brasil acompanham e avaliam as iniciativas políticas que são debatidas e aprovadas no governo, o que está evidenciado nos relatórios publicados pelo Departamento de Estado (NCSR). Ou seja, um dos importantes objetivos do policiamento transnacional estadunidense no Brasil é fortalecer a cooperação no nível das políticas públicas também e para isso, as agências estadunidenses visam a fortalecer as estruturas legais e institucionais do Brasil (DEPARTMENT OF STATE, 2000). Por sua vez, a ascensão das drogas ao centro da agenda da segurança nacional, no âmbito governamental, concedeu poder às polícias de ambos os países, viabilizando seus esforços de transnacionalização.

As legislações e políticas de drogas brasileiras foram historicamente moldadas por influências internacionais, refletindo as diretrizes estadunidenses que foram disseminadas para a América Latina, incluindo para o Brasil (VILLELA, 2015). Uma vez que os governos brasileiros incorporaram o modelo de “guerra às drogas”, definindo-a como um tema prioritário da agenda de segurança pública e nacional, a atuação transnacionalizada da DEA e da Polícia Federal se tornou não apenas possível, como estimulada politicamente.

As leis, políticas e instituições governamentais dedicadas ao tema das drogas foram desenvolvidas, ao longo do século vinte no Brasil, à luz do modelo estadunidense. A política de drogas estadunidense objetivava criar um certo nível de homogeneização das leis criminais entre os Estados, regularizando as relações entre agentes de policiamento transnacionalmente e reduzindo as possíveis fricções dessa interação. Para isso, foram criados os regimes internacionais de proibição que, por sua vez, refletiram os interesses econômicos e políticos dos atores dominantes do sistema internacional, sobretudo os Estados Unidos (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 17).

O proibicionismo estadunidense constituiu-se, desde seus primórdios, no início do século vinte, em articulação com o internacional. O primeiro acordo internacional que instaurou a proibição de substâncias como cocaína, morfina, ópio e maconha foi a Convenção Internacional do Ópio de 1912, que contou com importante influência estadunidense. Por sua vez, foi a partir dela que os primeiros controles sobre a comercialização e consumo de drogas passaram a ser criados pelo governo estadunidense, a partir do Harrison Act (1914) (MCALLISTER, 2000, p. 28).

O Brasil esteve presente na Conferência de Haia, a partir da qual foi produzida a Convenção do Ópio de 1912. Uma vez ratificada, sob o Decreto nº 11.481/15, a política criminal brasileira para as drogas começou a se definir. Uma série de normas de regulação e proibição das drogas foram criadas a partir de então sob a influência das convenções internacionais (BATISTA, 1997, p. 131-132).

A avaliação de juristas brasileiros é a de que a primeira lei de drogas no Brasil, a chamada “Lei dos Tóxicos” (Lei nº 6.368/76), instaurou um modelo inédito de repressão ao consumo e ao tráfico de drogas, acompanhando as orientações político-criminais dos Estados Unidos e das convenções internacionais das Nações Unidas (BOITEUX, 2006, p. 149; CARVALHO, 2013, p. 57). Muitas das medidas de combate às drogas adotadas pelo Brasil a partir de então tiveram relação direta não apenas com os compromissos que o Brasil assumiu no âmbito das

Convenções das Nações Unidas, mas também com recomendações diretas dos Estados Unidos aos governos brasileiros.

A criação de agências governamentais dedicadas à política de drogas também foi reflexo de influências estadunidenses. Até a década de 1960, poucos países possuíam agências policiais especializadas na repressão às drogas, o que viria a se tornar comum a partir da década de 1980 (ANDREAS; NADELMANN, 2006). A criação da Federal Bureau of Narcotics (FBN), da Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD) e da DEA nos Estados Unidos acabou por se consolidar como um modelo a ser replicado no restante da América Latina, conforme desenvolvido no capítulo anterior (3) (RICART, 2018, p. 7). As novas polícias reproduziram as estruturas das agências estadunidenses, assimilando nomes, cargos e procedimentos (RICART, 2018, p. 26). Em muitos casos, a atenção dessas agências se concentrou naquelas drogas que os Estados Unidos consideravam prioritárias (RICART, 2018, p. 26).

No Brasil, foi instituído, no âmbito da Polícia Federal, o Serviço de Repressão a Tóxicos e Entorpecentes (SRTE), em 1964. Posteriormente, foi criado o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes (Decreto nº 85.110/80), que incluía a criação do Conselho Federal de Entorpecentes (COFEN) como órgão central. Presidido pelo Ministro da Justiça, o COFEN foi o primeiro órgão centralizador das políticas nacionais sobre drogas do Brasil, responsável pela formulação de políticas públicas para o enfrentamento do problema das drogas. Em 1993 foi criada Secretaria Nacional de Entorpecentes (Lei nº 8.764/93), que passou a acompanhar a execução das normas estabelecidas pelo COFEN. Em 1998, o CONAD substituiu o antigo COFEN (Decreto 2.632/1998), órgão normativo do então criado Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD). Como órgão executivo do sistema, foi criada a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD). Suas prerrogativas eram inicialmente bastante amplas, com a função de integrar toda a política governamental de prevenção e repressão do tráfico de ilícitos e abuso de drogas, um órgão que espelhasse aquilo que a DEA representa no sistema estadunidense.

A criação da SENAD foi reconhecida pelo governo dos Estados Unidos, que no relatório “International Narcotics Control Strategy” de 1998, declarou que:

o Brasil tem feito progressos substanciais no aumento da sua postura antidrogas em 1998. O presidente Fernando Henrique Cardoso declarou drogas ilícitas uma questão de interesse nacional e criou uma nova Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) para coordenar todos os programas antinarcóticos e esforços (DEPARTMENT OF STATE, 1998).

Em 1996 foi lançado o Programa de Ação Nacional Antidrogas (PANAD). Montado na Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, a pedido do presidente Fernando Henrique, o programa previa um investimento de US\$ 250 milhões nos próximos quatro anos (FOLHA DE S. PAULO, 19 de abril de 1996). Anteriormente ao seu lançamento, o Ministro da Justiça, Nelson Jobim, viajou para Washington para conhecer o modelo de política de repressão às drogas estadunidense e lá apresentar às autoridades especialistas o projeto brasileiro de combate à lavagem de dinheiro.

Em 1995, o Ministério da Justiça criou uma comissão comandada por Nelson Jobim para elaborar o projeto de lei de combate à lavagem. Com o fim de influenciar sobre a proposta de lei contra a lavagem de dinheiro, em 1997 foi realizada uma conferência regional sobre o tema em Brasília, um evento conduzido pelos Estados Unidos por meio do US Internal Revenue Service, com participantes de toda a América do Sul (DEPARTMENT OF STATE, 1997). Policiais, procuradores e outras autoridades do Brasil visitaram os Estados Unidos para observar o modelo empregado em forças-tarefa de combate ao crime e compartilhar análises militares e de defesa com o objetivo de proporcionar uma visão regional para a ameaça representada pelo tráfico internacional de drogas (DEPARTMENT OF STATE, 1997). Finalmente, no dia 3 de março de 1998 foi criminalizada a lavagem de dinheiro no Brasil (Lei nº 9.613/98), como resultado de uma pressão direta dos Estados Unidos sobre governo.

Em 1998, também foi aprovada a possibilidade de quebra do sigilo bancário, que exigiu uma emenda à Constituição Federal de 1988. O Brasil adotou o mesmo modelo estadunidense, baseado no Bank Secrecy Act de 1970, que impõe aos bancos a obrigatoriedade de manter registros das operações bancárias durante cinco anos e de preencherem um formulário para informar ao Banco Central os casos de transações correntes que excedam o valor de US\$ 10.000,00 (mesmo valor adotado pelo Brasil) e pareçam ser suspeitas ou atípicas (MACHADO, 2007, p. 19). Como resultado disso, em 2000, o Brasil foi convidado a se tornar membro do Financial Action Task Force (FATF), órgão pertencente à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD).

Visando alinhar-se aos termos adotados internacionalmente, em 1995 pela primeira vez houve a tipificação de quadrilha ou bando criminosos pela lei brasileira (lei nº 9.034/95), impondo-lhes penas específicas. Contudo, sem estabelecer uma definição jurídica ao conceito de crime organizado, que só viria a acontecer por meio da Lei nº 12.850 de 2013, nternalizando o

compromisso assumido através da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado (Convenção de Palermo) de 2000.

A 20ª Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU (UNGASS) de 1998 (Nova Iorque) foi um evento de destaque para avaliar a mudança que o país mostrou assumir com relação ao combate ao tráfico de drogas, uma postura mais dura e alinhada com a perspectiva consolidada internacionalmente de encarar as drogas como um problema de segurança. Na ocasião do evento, Fernando Henrique Cardoso declarou estar “disposto a enfrentar esse problema [as drogas], porque é um problema do povo brasileiro” (O ESTADO DE S. PAULO, 8 de junho de 1998). O Brasil foi um dos trinta países a anunciar o compromisso do governo com o plano global de combate às drogas (O ESTADO DE S. PAULO, 8 de junho de 1998).

Wálter Maierovitch, então chefe do SENAD (1998-2000), respondendo sobre a importância da participação do Brasil na 20ª UNGASS, afirmou que é

a partir do momento que as organizações do tráfico fizeram do Brasil um mercado e um corredor de passagem das drogas, essa se tornou uma questão de preservação do Estado democrático de direito e de defesa dos direitos e garantias individuais (EVELIN; FARIA, 23 de junho de 1999).

A revisão legislativa e institucional empreendida pelo Brasil confirmou o “compromisso brasileiro e forneceu instrumentos importantes para os esforços antidrogas”, segundo relatório estadunidense (DEPARTMENT OF STATE, 1999).

Havia um esforço por parte das autoridades brasileiras em demonstrar à comunidade internacional, sobretudo aos Estados Unidos, sua disposição em combater o tráfico de drogas. É por essa razão que a Polícia Nacional Antidrogas de 2002 também foi anunciada na Assembleia Geral da ONU. De acordo com relatório estadunidense,

em agosto, o Presidente Cardoso assinou um decreto formalizando a Política Nacional Antidrogas, reafirmando o compromisso assumido na Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU em junho de 1998 e destacando o caráter transnacional do tráfico de entorpecentes e a conexão desse tipo de crimes com outras atividades ilegais, como lavagem de dinheiro (DEPARTMENT OF STATE, 2003b).

Em 1999, uma comissão de juristas indicada pelo governo estudava, no âmbito da SENAD, mudanças legais que permitiriam às empresas do setor privado submeter seus funcionários a testes de consumo de drogas. Não por acaso, a notícia foi dada por Wálter Maierovitch, secretário da SENAD, em visita a Washington (AITH, 4 de novembro de 1999).

Ao longo da década de 1990, o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC) denunciava o Brasil por não ter realizado nenhuma ampla pesquisa nacional sobre o consumo de drogas no país (UNODC, 2000, p. 193), o que resultou inclusive em uma recomendação da OEA para que o país criasse um sistema que mensurasse esses dados (OEA, 2000, p. 3). Visando a gerar a conscientização sobre o problema que as drogas representavam para o país, em 2001, os Estados Unidos dedicaram parte do orçamento previsto no Mde em vigor para financiar 50% de uma pesquisa nacional sobre consumo de drogas no Brasil. Essa pesquisa é resultado de um acordo assinado entre a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) e a organização da sociedade civil, o Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (CEBRID), vinculado ao Departamento de Medicina Preventiva da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) (DEPARTMENT OF STATE, 2002).

Os Estados Unidos também moldaram as políticas de prevenção brasileiras. Em 1992, foi instituído o Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), inspirado no Drug Abuse Resistance Education (DARE), criado em Los Angeles em 1983. O DARE é administrado por uma organização não governamental intitulada D.A.R.E. America, que é proprietária da marca, dos direitos autorais e intelectuais do programa em todo o mundo, razão pela qual o nome do programa no Brasil é a tradução literal de sua correlata estadunidense. Sua transnacionalização levou à criação da “D.A.R.E. International”, que atua na gestão e controle do desenvolvimento dos programas fora dos Estados Unidos (MELO, 2016). O desenvolvimento desse programa no Brasil contou com contribuições financeiras dos Estados Unidos, provendo equipamentos, treinamento aos policiais e financiando suas campanhas (DEPARTMENT OF STATE, 2000). O PROERD é o maior programa desse modelo fora dos Estados Unidos (DEPARTMENT OF STATE, 2002).

A partir dos anos 2000, o Brasil passou a implementar os tribunais de drogas (Drug Courts, nos Estados Unidos), reproduzindo o modelo estadunidense. Os Estados Unidos financiaram e organizaram conferências sobre o tema, fornecendo palestrantes estadunidenses, mas também enviando policiais e juízes brasileiros aos Estados Unidos para observarem como esses tribunais operam (DEPARTMENT OF STATE, 2002). O primeiro modelo do que foi chamado de “Justiça Terapêutica” foi implementado em Pernambuco e, posteriormente, em São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia (DEPARTMENT OF STATE, 2001; 2002; 2003a). A justiça terapêutica é composta por um conjunto de medidas direcionadas a usuários e dependentes de drogas ilícitas, a quem são aplicadas penas alternativas e de natureza terapêutica. Assim, é aplicada internação compulsória ao usuário que, em muitos casos, são encaminhados

às comunidades terapêuticas, que também se tornaram alvo de treinamento (DEPARTMENT OF STATE, 1998).

Em 1998 foi proposta uma alteração do código aeronáutico que permitiria a destruição de aeronaves civis suspeitas de participar do tráfico ilícito de entorpecentes, a chamada Lei do Abate (Lei nº 9.614/98). A lei atribuía ao Presidente da República a competência de dar a ordem final para a destruição de aeronaves consideradas hostis após “esgotados os meios coercitivos legalmente previstos” (FEITOSA; PINHEIRO, 2012). A aprovação da Lei do Abate foi objeto de grandes controvérsias entre os Estados Unidos e o Brasil e teve sua regulamentação congelada por seis anos, por conta de um pedido da então secretária de Estado dos Estados Unidos, Madeleine Albright.

Segundo papéis do Itamaraty obtidos pelo jornal “Folha de S. Paulo” (4 de setembro de 2011), para que a lei fosse aprovada, os Estados Unidos exigiram que o governo brasileiro declarasse que a soberania do Brasil estava ameaçada pelo tráfico de drogas, proposta que foi rechaçada pelo Brasil, principalmente pelo setor militar, pois representaria um aval para a ação estadunidense em território nacional. Se o Brasil regulamentasse a lei sem acatar às exigências estadunidenses, os Estados Unidos cortariam toda informação de inteligência sobre tráfego aéreo na Amazônia. Por meio de uma carta à Madeleine Albright, o ministro das relações exteriores, Luiz Felipe Lampreia, em 1999 declarou que decidiu “congelar” a aplicação da lei (FOLHA DE S. PAULO, 4 de setembro de 2011). Em 2004, finalmente, a lei foi regulamentada pelo Decreto 5.144/04.

A razões para a cautela estadunidense estão relacionadas a um acidente no Peru, onde foi abatido um avião contendo missionários estadunidenses, mas também a questões jurídicas, como a legalidade do abate de aeronaves civis. Os equipamentos do sistema de rastreamento de aeronaves na região, o SIVAM, têm origem em uma empresa estadunidense, a Raytheon, o que poderia acarretar uma ilegalidade da empresa. Isso porque a lei federal dos Estados Unidos torna crime a participação de um cidadão estadunidense no abatimento de uma aeronave civil, a menos que por determinação presidencial (FEITOSA; PINHEIRO, 2012, p. 84).

Uma vez aprovada, o relatório publicado pelo Departamento de Estado, o INCSR, revela que houve um longo processo de negociação com o governo estadunidense para a aprovação dessa lei, dada a necessidade de uma “Determinação Presidencial” estadunidense que a autorizasse. Sua aprovação foi possível uma vez que

o Presidente dos EUA determinou que o tráfico de drogas representava uma ameaça extraordinária à segurança nacional do Brasil e também concluiu que o programa do Brasil possuía procedimentos de segurança operacional adequados para justificar a Determinação Presidencial dos EUA. Essa determinação é semelhante à existente no programa ABD [Lei do Abate] da Colômbia, embora, diferentemente da Colômbia, o Brasil administre independentemente seu próprio programa. A determinação deve ser renovada anualmente pelo USG [Estados Unidos] (DEPARTMENT OF STATE, 2005).

Em 2006, o governo brasileiro aprovou a “Nova Lei de Drogas” (Lei nº 11.343/06), que aumenta a pena mínima para o tráfico de drogas de três anos (pela lei anterior) para cinco anos, mas eliminou a pena privativa de liberdade para aos usuários de drogas, substituindo-a por penas alternativas. Na avaliação dos Estados Unidos, a lei possibilitou que juízes oferecessem reabilitação e serviços de comunidades terapêuticas aos usuários (DEPARTMENT OF STATE, 2010). Nesse sentido, essa lei alinha-se aos esforços estadunidenses na implementação dos chamados tribunais terapêuticos (Drug Courts) do Brasil, já por alguns anos. As comunidades terapêuticas, organizações não governamentais que oferecem esses serviços, no Brasil, também contaram com apoio estadunidense (DEPARTMENT OF STATE, 2014, 2015).

O caráter compulsório imposto pelos tribunais terapêuticos e pela lei de 2006, já que a reabilitação se torna uma pena aos usuários, teve alguns resultados preocupantes que estão ainda em debate entre autoridades e grupos da sociedade. O “Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas” produzido pelo Conselho Federal de Psicologia, pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão aponta para uma série de problemas identificados nas comunidades terapêuticas, como violação de direitos fundamentais e irregularidades (MPF, 2018).

Conscientizar as autoridades de outros países sobre a relevância e urgência do problema das drogas é uma das importantes atividades da DEA. No Brasil, essa preocupação é disseminada por meio dos treinamentos, mas também por meio do financiamento de pesquisas nacionais sobre consumo de drogas ou outros instrumentos governamentais que visem a disseminar informação a respeito do tema. Por exemplo, em 2009, os Estados Unidos financiaram a construção do site do Observatório Brasileiro de Informação sobre Drogas (OBID), assimilando informações produzidas pela Polícia Federal, Ministério da Saúde e outros órgãos do Estado (DEPARTMENT OF STATE, 2010). Para citar outro exemplo, em 2011, o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack (Programa Crack, É Possível Vencer!) foi criado e avaliado

positivamente pelos Estados Unidos, como um passo importante no reconhecimento da urgência do problema do *crack* pelas autoridades brasileiras (DEPARTMENT OF STATE, 2012).

Em 2011, o Brasil foi retirado da lista de “maiores países de trânsito” determinada pelo processo de certificação, uma vez que o tráfico de drogas no Brasil já não mais afetava os Estados Unidos significativamente (DEPARTMENT OF STATE, 2011). Assim, a produção, consumo e trânsito de drogas foram perdendo destaque do ponto de vista das preocupações dos Estados Unidos. A partir desse período, progressivamente a lavagem de dinheiro foi se tornando uma questão prioritária. A lei da lavagem de dinheiro de 1998 (Lei nº 9.613/98), bem como sua reforma em 2012 (Lei nº 12.683/2012), resultaram de auxílio e pressão estadunidense, expressas nos relatórios de certificação (INCSR) publicados pelo Departamento de Estado (DEPARTMENT OF STATE, 2007).

Como um ator político transnacional, a DEA e outras agências estadunidenses exerceram enorme influência sobre as políticas de drogas de outros países. Assim, é impossível avaliar as políticas brasileiras sobre drogas sem levar em consideração o papel das agências estadunidenses no país (RICART, 2018, p. 11; VILLELA, 2015). Isso não significa que o Brasil tenha sujeitado-se passivamente às diretrizes e pressões estadunidenses. Atores locais interessados, como agências governamentais e organizações não estatais, apropriaram-se dessas diretrizes para atender a interesses e agendas locais.

4.5 Dimensões políticas do policiamento estadunidense no Brasil: influência, poder e definição de agenda

Como um ator político transnacional, a DEA exerceu enorme influência sobre as políticas de drogas e sobre as estruturas dos corpos burocráticos antidrogas da América Latina, incluindo o Brasil (RICART, 2018, p. 9). Por meio dos programas de cooperação, a DEA pôde pautar a agenda da Polícia Federal e avaliar periodicamente o emprego dos recursos e tecnologia por ela fornecida de acordo com os objetivos do acordo, segundo asseguram os MdE assinados entre os dois países. Como parte dos fins almejados, é possível identificar uma relativa homogeneização nos objetivos e estratégias entre as duas instituições que deriva de um processo de difusão transnacional que emana da DEA à Polícia Federal, o que compreendemos como uma relação de poder que se estabelece entre as duas burocracias.

Esse processo ocorreu a partir de diferentes estratégias, baseada em ações coercitivas, mas, principalmente, a partir da construção de consensos. Assim, nos termos de Robert Cox (1981), o exercício da hegemonia estadunidense se baseou em forças materiais e coercitivas, mas também em sua capacidade de influência. Os mecanismos coercitivos corresponderam às pressões e constrangimentos impostos às instituições brasileiras para que suas políticas se alinhassem às estadunidenses. Para isso, foram mobilizados alguns instrumentos, como o processo de certificação, a pressão diplomática, as intervenções internacionais e recursos financeiros.

Há, por outro lado, formas mais invisíveis de poder que dizem respeito à capacidade da DEA de construir consensos a partir do conhecimento especializado e dos recursos de que possui. Nesse sentido, sua estratégia foi construir redes profissionais e epistemológicas a partir de onde pôde difundir suas diretrizes, práticas, saberes, ideias e significados (RICART, 2018, p. 12). Uma vez que a DEA passa a possuir prestígio e reconhecimento internacional, a própria Polícia Federal passa a demandar e reproduzir essas práticas tidas como avançadas, eficientes e moralmente superiores, num processo que Ricart (2018, p. 12) descreve como mecanismos miméticos ou de emulação. Os treinamentos assumem especial funcionalidade nesse sentido.

Segundo agente da DEA, a estratégia era “concentrar o treinamento a policiais cujas possibilidades de crescimento em seu próprio sistema fossem promissoras” (apud. RICART, 2018, p. 37), de maneira que pudessem reproduzir o conhecimento adquirido em suas próprias corporações. A DEA auxiliou na produção de especialistas e na organização de uma rede de confiança composta por uma elite profissional transnacional. Assim, por meio dos treinamentos de policiais, do auxílio na construção de uma estrutura institucional para repressão às drogas na Polícia Federal e do financiamento operações, políticas e equipamentos, a DEA conseguiu criar uma categoria de atores com um corpo de conhecimento especializado no Brasil que dissemina, transnacionalmente e localmente, esse conhecimento.

A rede de *alumni* do International Drug Enforcement Association (IDEA), por exemplo, é uma das formas pelas quais a DEA sustenta essa rede de confiança e compartilhamento de conhecimento, formando “uma irmandade de polícias estrangeiras”, segundo administrador da DEA (apud. RICART, 2018, p. 35). Os saberes são compartilhados e transferidos transnacionalmente entre burocracias estatais por meio do trânsito desses profissionais, atendendo a treinamentos, seminários e conferências em outros países; também pela circulação de materiais científicos e pedagógicos, como manuais, revistas e artigos especializados no tema; mas também por meio do desenvolvimento da indústria da segurança que gera tecnologia compartilhada

e comercializada transnacionalmente, criando as condições para que esses saberes sejam aplicados (VIANA, 2017, p. 155).

Há uma assimetria na relação entre a DEA e a Polícia Federal. Na maior parte dos casos, são os Estados Unidos quem fornecem os recursos ou estabelecem os parâmetros, modelos e prioridades em torno do qual a comunidade internacional deve se alinhar, inclusive o Brasil e suas instituições de policiamento. Muitos acordos multilaterais bilaterais exigem a aprovação de novas leis que refletem as leis já existentes nos Estados Unidos, como são os casos das convenções das Nações Unidas para o controle das drogas e do crime transnacional, conforme desenvolvemos até o momento (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 242).

Isso se releva quando o delegado Andrei Augusto Passos Rodrigues afirma que “nós não pedimos, não propusemos, não indicamos nenhum curso específico. A organização, a dinâmica, os instrutores, o custeio, o local, é tudo a cargo do governo norte-americano” (VIANA, 11 de junho de 2014). A supracitada fala do delegado na ocasião é muito significativa da capacidade das agências estadunidenses de pautar a agenda das polícias brasileiras.

Por outro lado, as relações com a DEA parecem ter um apoio significativo entre os policiais federais brasileiros. Em um despacho a Washington, a então Ministra Conselheira da Embaixada Lisa Kubiske (atualmente embaixadora de Honduras) dizia que na Polícia Federal do Brasil estão “os maiores parceiros em segurança para os EUA” e que “nós (os Estados Unidos) temos expandido nossas parcerias em aplicação da lei para incluir governos estaduais e municipais quando apropriado, particularmente nas cidades mencionadas (Belo Horizonte, São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro)” (VIANA, 11 de junho de 2014). Eles possuem recursos, prestígio e saberes que são buscados e valorizados pela Polícia Federal.

Há uma demanda recorrente destes por melhores salários e aumento do orçamento da corporação. Na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Narcotráfico (CPI), aberta em 1991, foi apresentada “a situação de abandono flagrante” da Polícia Federal que, segundo o documento, contava com R\$ 20 milhões para fazer todo o seu trabalho. No documento, apontaram a necessidade urgente de o executivo priorizar (1) o aumento do efetivo da Polícia Federal e a criação de novos cargos; (2) aparelhamento das polícias com veículos e armas; (3) propiciar treinamento específico aos agentes; e (4) fomentar participação de policiais em seminários e treinamentos internacionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991). Segundo o relatório:

O mais grave nesse quadro já suficientemente negro é a constatação de que hoje o governo brasileiro não dá à Polícia Federal nenhum recurso além do pagamento dos

salários dos funcionários e o fornecimento das instalações das delegacias e postos. Praticamente todos os recursos hoje empregados no combate aos traficantes têm origem estrangeira, predominantemente norte-americana (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991).

Tais diretrizes se alinham perfeitamente aos projetos de policiamento transnacional estadunidense no Brasil e revelam que a cooperação também reflete, em parte, interesses e agendas da Polícia Federal. Anos depois, na ocasião da segunda CPI do Narcotráfico, em 1999, o Chefe da Casa Militar, Alberto Cardoso, declarou que a “liberdade de alguns órgãos estrangeiros no combate ao narcotráfico é uma das nossas preocupações”.

Nesse sentido, os policiais brasileiros sentem-se parte de uma comunidade específica de agentes burocráticos em escala transnacional – o que Bigo denomina de “guildas transnacionais” – onde criam laços de lealdade e confiança (BIGO, 2013; 2016, p.409). A socialização estabelecida entre a DEA e a Polícia Federal gerou um sentimento de solidariedade, ainda que à distância, definida em torno de noções de mundo, estilos de vida, hábitos, trabalho diário e até uma linguagem compartilhada. A realização dos objetivos estabelecidos entre tais agências exige, em certos casos, que sejam ignoradas instâncias hierarquicamente superiores do campo político (BIGO, 2016, p. 410).

Assumir uma relação de poder não é compreender a Polícia Federal como passiva ou completamente subordinada às vontades da DEA (CRUZ, 2017, p. 639). A Polícia Federal tem uma agenda própria a partir da qual também demanda o auxílio da DEA. Ademais, nesse processo também há resistência. Wálter Maierovitch, quando assumiu a chefia da SENAD em 1998, posicionou-se em favor do maior controle e disciplinamento às atividades da DEA no Brasil, o que o fez bater de frente com a embaixada estadunidense (EVELIN; FARIA, 23 de junho de 1999). Em uma entrevista à imprensa, Maierovitch declarou que

Não autorizei nenhum agente estrangeiro a ter liberdade de atuação em território nacional. Quando fui consultado pelo Ministério da Aeronáutica, desautorizei o desembarque em Cruzeiro do Sul (AC) de um avião com agentes da DEA e policiais peruanos. Não adianta o encarregado de negócios da Embaixada dos Estados Unidos (James Derham) ficar abespinhado, porque eu enfrento mesmo. Autorização para agentes de outros países atuar no Brasil só quem dá é a Secretaria Nacional Antidrogas. Quem quiser ajudar na repressão vai ter de vir aqui (EVELIN; FARIA, 23 de junho de 1999).

O juiz declara, ainda, que tem ciência de que a DEA não presta contas às instâncias brasileiras, razão pela qual enviou ao Ministro das Relações Exteriores e à Polícia Federal um ofício para o disciplinamento da atuação desses agentes no país (EVELIN; FARIA, 23 de junho de 1999). Em sua avaliação, essa não é uma diretriz do presidente Bill Clinton ou de seu “czar

das drogas” Barry McCaffrey, mas de quem responde pela embaixada no Brasil (EVELIN; FARIA, 23 de junho de 1999), o que indica certa autonomia nas decisões dos agentes de policiamento.

O delegado Getúlio Bezerra, responsável pela Diretoria de Combate ao Crime Organizado, foi questionado sobre a potencial ameaça à soberania representada pela intrincada presença da DEA na Polícia Federal. Em sua resposta, reconhece a importância da garantia da soberania nacional, mas afirma que isso é importante apenas:

Numa situação ideal. Não vamos ser soberbos se vem uma cooperação, e a gente não está presa. A cooperação nossa é porque a gente tem o sentimento e o dever, a gente sabe que a questão da droga, do crime organizado ou de outros ilícitos, a gente não vai vencer essa guerra sem cooperação (FERNANDES, 17 de abril de 2002, p. 31).

De maneira contrária, Carlos Costa, ex-chefe do FBI no Brasil, declarou que “os Estados Unidos compraram a Polícia Federal. Há um antigo ditado, e ele é real: quem paga dá as ordens, mesmo que indiretamente” (FERNANDES, 24 de março de 2004). No tempo em que trabalhou no país, notou que “por causa do dinheiro recebido, Carlos Costa acusa a Polícia Federal de ser subserviente a instituições governamentais norte-americanas” (AGÊNCIA CÂMARA, 13 de abril de 2004).

De acordo com o presidente da Federação dos Policiais Federais (FENAPEF), Francisco Garisto, os recursos doados pelos Estados Unidos à Polícia Federal são monitorados pelos agentes da DEA no Brasil de acordo com os interesses daquele país. Durante as operações de erradicação de plantações de maconha no chamado “polígono da maconha” em Pernambuco, os Estados Unidos não liberaram a verba porque essas drogas não seriam destinadas ao mercado estadunidense (RÁDIO CÂMARA, 13 de abril de 2004). Sua interpretação a partir disso é que “o dinheiro dos Estados Unidos é ‘maldito’, não resolve o problema da verba da polícia e põe em risco a soberania e a segurança nacional (RÁDIO CÂMARA, 27 de maio de 2004).

Contudo, o alcance de resistência é bastante limitado, dada a capacidade de coerção que os Estados Unidos possuem. O chefe da Polícia Federal em 2010, Luiz Fernando Corrêa, afirmou que

para não bater de frente com os EUA, o discurso é de que a ‘política da corresponsabilidade’ é ‘atualização das políticas vigentes’ (...) a globalização do combate às drogas acabou passando por cima dos interesses e características regionais, estigmatizando países e povos. É um modelo que produz confronto entre países e azeda até as relações diplomáticas (FENAPEF, 26 de abril de 2010).

Atualmente, é possível notar o Brasil reproduzindo esse modelo de policiamento transnacional sobre seus vizinhos sul-americanos, sobretudo na Bolívia, onde a presença da Polícia Federal tem crescido desde o final dos anos 2000 (CASTRO, 2017). Em 2008, o governo boliviano, liderado pelo presidente Evo Morales, suspendeu as atividades da DEA em território boliviano. O desgaste na relação entre os dois países envolve divergências ideológicas e a escolha, por parte de Evo Morales, de permitir e promover o cultivo e uso tradicional da folha de coca no país. A decisão de expulsar os agentes da DEA está sustentada, por Evo Morales, em acusações de que haviam participado de ações de espionagem e financiado grupos de oposição violenta no país (CONROY; VIANA, 5 de julho de 2011).

Segundo documentos divulgados pelo Wikileaks, diplomatas estadunidenses mantiveram conversas com o governo brasileiro para que os agentes da DEA sediados na embaixada boliviana fossem transferidos ao Brasil a partir de 2009. A ideia inicial era abrir novos escritórios da DEA no Brasil. Contudo, os documentos revelam que as negociações evitaram envolver o Itamaraty, que se opunha à decisão. A saída possível naquele momento foi inchar os escritórios já existentes no Brasil com cerca de novos 30 agentes, já que a abertura de um novo demandava autorização do Itamaraty (CONROY; VIANA, 5 de julho de 2011). A conselheira da embaixada estadunidense, Lisa Kubiske, afirma em documento que

esse tipo de requerimento teria que passar por uma nota diplomática através da diretora de crimes transacionais (COCIT) Virginia Toniatti e o secretário-geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Samuel Pinheiro Guimarães, ambos os quais provavelmente atrasariam o pedido (CONROY; VIANA, 5 de julho de 2011).

Para garantir a aprovação, de forma indireta, Kubiske aconselha que os agentes expulsos da DEA simplesmente peçam vistos ao Brasil. Sua autorização poderia ser interpretada como um reconhecimento e autorização do Itamaraty. Tais negociações foram protagonizadas pela Polícia Federal, com quem a DEA já mantinha proximidade. Segundo o documento, “a Polícia Federal tem expressado repetidamente apoio ao aumento do pessoal da DEA no Brasil” (CONROY; VIANA, 5 de julho de 2011).

Em um documento assinado pelo embaixador estadunidense no Brasil, Clifford Sobel declara haver uma “competição entre agências”. Nesse documento, declara que

serviços de segurança americanos frequentemente são questionados pelo Itamaraty pela sua cooperação com as forças brasileiras — em janeiro, o Itamaraty quase conseguiu evitar a mudança do pessoal da DEA da Bolívia para o Brasil, apesar da Polícia Federal, o Ministério da Justiça, e até o governo boliviano apoiarem fortemente a transferência (CONROY; VIANA, 5 de julho de 2011).

Esse caso revela e reafirma que a cooperação entre a Polícia Federal e a DEA nem sempre são promovidas e sustentadas pelas instâncias governamentais. O principal resultado desse episódio foi, certamente, a terceirização das responsabilidades pela cooperação com a Bolívia para as autoridades brasileiras. Mike Levine, agente da DEA sediado nos Estados Unidos, declarou que “eles [agentes da DEA transferidos ao Brasil] não podem realizar sua missão ignorando a Bolívia, então, como fizeram em 1980, transferiram suas bases para países vizinhos” (CONROY; VIANA, 5 de julho de 2011).

Nesse contexto, o Brasil pôde assumir a frente visível da cooperação para o combate às drogas com a Bolívia. Ainda que o episódio revele um incentivo estadunidense para a aproximação entre a Bolívia e o Brasil, Celso Amorim, então chanceler brasileiro, assegura que o governo boliviano demandou a cooperação brasileira para a repressão ao tráfico de drogas (AMORIM apud. GIMENEZ, 2015, p. 346).

Nesse mesmo ano, em 2008, os ministros da justiça de ambos os países, Tarso Genro no Brasil e Celina Torrico na Bolívia, assinaram uma nota conjunta assegurando que a Polícia Federal assumiria responsabilidade sobre o combate ao tráfico de drogas em território boliviano, o que inclui a destruição de pistas de pouso, plantações de coca e laboratórios de refino (TERRA, 28 de dezembro de 2008). Em 2009, a Polícia Federal e a Polícia Nacional da Bolívia assinaram um acordo visando a fortalecer o combate ao crime organizado. O documento formaliza as práticas, já em curso, de compartilhamento de informações de inteligência, apoio logístico em operações e capacitação de policiais (AGÊNCIA BRASIL, 18 de fevereiro de 2009).

Em 2010, foi realizado o Seminário Internacional sobre Repressão ao Crime Organizado, para tratar do tema da cooperação policial entre Brasil e Bolívia, que resultou na assinatura do “Acordo de Cooperação Policial”. O documento estipulou (1) formação e capacitação policial; (2) operações conjuntas e de inteligência; (3) lavagem de dinheiro; (4) fortalecimento das relações de fronteira; e (5) cooperação para o controle migratório (CRUZ, 16 de dezembro de 2010). No ano seguinte, foi assinado o “Acordo por Troca de Notas”, estabelecendo Comitês de Integração Fronteiriça, seguido da realização da VII Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos, renovando os termos dos acordos bilaterais (CASTRO, 2017, p. 115). A partir de então, a Polícia Federal também passou a convidar policiais e militares bolivianos para participarem de cursos oferecidos no Brasil e a conduzir operações conjuntas no território boliviano (CASTRO, 2017, p. 112).

Em 2012, foi assinado um acordo tripartite entre o Brasil, a Bolívia e os Estados Unidos que conta com as Nações Unidas como observadora para promover a destruição de plantações ilegais da folha de coca no país. Os Estados Unidos se comprometeram a fornecer equipamentos de medição de alta precisão e treinamento aos policiais responsáveis por operá-los, enquanto o Brasil ficou encarregado por fornecer imagens de satélite e tecnologia para analisá-las (EXAME, 21 de janeiro de 2012). Com a anuência e estímulo dos Estados Unidos, o Brasil se tornou mediador e protagonista na cooperação policial com a Bolívia, reproduzindo o padrão de conduta da DEA nos países parceiros.

Anos depois, o aumento das atividades da DEA no Brasil foi justificado pelos megaeventos a serem realizados no país. Para a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, conforme já desenvolvido no segundo tópico (4.2), foi oferecida uma série de cursos às polícias brasileiras, não mais dedicados à repressão às drogas, mas a partir de então ao terrorismo. Também visando à preparação para o evento, as agências de policiamento estadunidense ofereceram cursos sobre “relações com a mídia”, na Academia da Polícia Civil do Distrito Federal. De acordo com a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE), o objetivo desse seminário foi desenvolver “ações para se criar uma relação de parceria com a imprensa e, principalmente, construir um sentimento de confiança junto à sociedade” (SESGE, 11 de março de 2014). Os alunos eram assessores de imprensa das Polícias Militares e Polícias Cíveis estaduais, bem como assessores do Ministério da Justiça, de Secretarias Estaduais de Segurança e da Polícia Rodoviária Federal (SESGE, 11 de março de 2014). Uma semana depois do curso, o Ministério da Justiça ofereceu o seminário “Cobertura Jornalística em Ações de Segurança Pública”, que contou com 43 jornalistas convidados de todo o país (VIANA, 11 de junho de 2014). A ideia era que os jornalistas simulassem um ambiente de confronto e fossem colocados na pele dos policiais, o que provavelmente visava a gerar empatia da imprensa.

A segurança do Rio de Janeiro foi vista pelas autoridades estadunidenses como oportunidade de negócios. Em um telegrama enviado pela embaixada estadunidense e divulgado pelo Wikileaks, é declarado que “Os EUA buscam cooperação militar, oportunidades comerciais e já preparam um aumento do seu pessoal no país” (DIP, 9 de outubro de 2012). Outro telegrama publicado em 2009 reforça que

além de preparar as oportunidades comerciais que os jogos vão oferecer às empresas americanas, o governo dos EUA deveria se aproveitar do interesse do Brasil no sucesso olímpico para progredir na cooperação bilateral em segurança e troca de informações (DIP, 9 de outubro de 2012).

Essa movimentação resultou na abertura de um terceiro escritório da DEA no Rio de Janeiro em 2015, justificado pelo combate ao tráfico de armas e pela segurança das Olimpíadas. Esse novo escritório da DEA foi uma iniciativa construída com o governo estadual do Rio de Janeiro, e não com o governo federal. Segundo o secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame:

O DEA é uma marca, tem uma chancela que consegue informações em vários lugares do mundo. Não precisa ser necessariamente contra a droga ou a armas. Mas nós vamos ter aqui no Rio de Janeiro um grupo especializado que já está junto conosco nessa luta. Não só de identificar o rastreamento de armas, mas como identificar pessoas, equipamentos, drogas e outras coisas que venham a trazer prejuízos a nossa sociedade” (G1, 19 de outubro de 2015).

O caso revela, em primeiro lugar, que nem toda a atividade da DEA no Brasil passa pelo governo federal, especialmente o Itamaraty. Além disso, indica que a cooperação não se restringe ao combate às drogas, mas o tráfico de armas e a segurança pública para os megaeventos têm ressignificado a atuação da DEA no país. Por fim, também é possível notar o prestígio que a DEA tem sobre os profissionais da segurança pública no país. Quando Beltrame afirma que “a DEA é uma marca”, ele evidencia a forma como a instituição exerce poder: “abrindo portas” e fornecendo conhecimento, tecnologia e informação de que as polícias brasileiras hoje dependem e, portanto, demandam.

Os Estados Unidos voltaram a recorrer ao Brasil como mediador na relação com o Paraguai, visando ao combate ao crime organizado na Tríplice Fronteira. Documentos indicam que o Paraguai não se mostrava comprometido nesses esforços, o que levou diplomatas brasileiros e estadunidenses a passarem a pressionar o governo paraguaio, comandado pelo presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008). Como parte desse plano, o Brasil ajudou os Estados Unidos a pressionar o Paraguai para que uma lei contra a lavagem de dinheiro fosse enviada e aprovada pelo Congresso em 2004, conforme promessa previamente feita a agentes estadunidenses (BREDA, 29 de junho de 2011).

A informalidade que marca a relação entre as agências de policiamento revela que elas não estão completamente submetidas às orientações do governo de seus respectivos Estados. Elas tampouco são instrumentos passivos das orientações desses governos, mas têm clareza sobre suas próprias agendas e interesses. Contudo, isso não significa que a cooperação entre a DEA e a Polícia Federal seja uma cooperação “técnica” ou simplesmente “funcional”. Há uma

agenda política em jogo, conduzida pelo governo, mas também pelas próprias agências de policiamento. Há uma política, traduzida por conflitos de interesses, formulada e exercida também pelos próprios agentes de policiamento.

As agências como a DEA podem ser, e foram ao longo da história, mobilizadas pelo governo para que seus interesses fossem atendidos pelas atividades que elas conduzem. Isso se revela na transformação da agenda de policiamento transnacional dos Estados Unidos ao longo das décadas, pautadas pela agenda governamental vigente. Se em seus primórdios o combate ao comunismo pautava tais esforços, a “guerra às drogas” acabou por se tornar a principal propulsora do policiamento transnacional estadunidense. Atualmente, é possível vislumbrar uma transformação nesse cenário, quando as temáticas do terrorismo, da lavagem de dinheiro e da corrupção têm ganhado proeminência. A agenda governamental possibilita, às agências de policiamento, orçamento e capacidades, que inclui sua própria transnacionalização. A emergência da “guerra às drogas” em ambos os países fortaleceu as agências de policiamento responsáveis pela repressão às drogas.

A DEA, por outro lado, reforça em seus relatórios sua missão de atender aos interesses nacionais dos Estados Unidos, também porque isso é o que garante sua existência, orçamento e seus próprios interesses. As agências de policiamento disputam entre si uma posição prioritária na agenda governamental, o que faz com que seus interesses não sejam sempre idênticos ou derivados da agenda governamental. Elas próprias podem pautar ou constranger o governo a partir de seus objetivos e interpretações sobre o problema das drogas. As agendas das agências de policiamento podem estar alinhadas, mas também conflitam e são negociadas constantemente.

No Brasil, por sua vez, há uma tendência de que setores do governo — como o setores do legislativo, o Itamaraty e as Forças Armadas — assumiam posições soberanistas e reticentes à atuação da DEA no país, o que se revelou nas CPIs do Narcotráfico (1991 e 1999), nas investigações da Câmara dos Deputados (2004) ou na transferência dos agentes da DEA da Bolívia ao Brasil. Contudo, a relação de proximidade que a DEA construiu com a Polícia Federal viabilizou sua permanência no país. Se havia resistências no governo, elas não foram suficientes para impedir a cooperação entre a DEA e a Polícia Federal. Em parte, isso se deve à capacidade coercitiva dos Estados Unidos. O policiamento transnacional estadunidense opera dentro de uma densa rede de condicionalidades e contrapartidas (WEISSMAN, 2013, p. 1504).

Contudo, a fraca resistência à presença da DEA no Brasil também se deve à capacidade do governo dos Estados Unidos de construir consensos internacionais em torno do problema das drogas, o que envolveu uma série de ações que não apenas a cooperação entre polícias. A transferência e disseminação de modelos de leis e políticas públicas é expressão desse processo. Assim, as ações realizadas pela DEA com a Polícia Federal reproduzem o mesmo modelo de repressão às drogas interessado aos governos brasileiros, o que inviabilizou resistências pontuais ao longo dos sucessivos governos.

Como parte da estratégia da DEA, assistimos ao que Andreas e Nadelmann (2006) chamam de “americanização” do combate às drogas, e do sistema criminal de forma mais abrangente, no Brasil. Isso é, o sistema de repressão às drogas no Brasil, o que inclui de maneira privilegiada o trabalho policial, passou a refletir os exemplos, normas e diretrizes estadunidenses. A DEA assumiu um papel privilegiado nesse processo, aproximando-se da Polícia Federal e a ela fornecendo uma série de diretrizes que passou a moldar suas estruturas e seu trabalho.

5 CONCLUSÃO

A chamada “guerra às drogas”, empreendida pelos Estados Unidos, vem desde a década de 1990 impulsionando a expansão transnacional da DEA no Brasil. Como resultado, foram disseminados seus saberes, políticas e diretrizes de policiamento antidrogas, influenciando a estrutura e o trabalho da Polícia Federal brasileira, bem como as políticas de drogas do Brasil. Compreender esse processo constituiu o objetivo desta pesquisa.

Em nome da “guerra às drogas”, os Estados Unidos dedicaram um esforço diplomático e financeiro sem precedentes para internacionalizar esta agenda de repressão às drogas, exportando suas próprias normas criminais e investindo na vigilância, policiamento e coleta de dados sobre os crimes e jurisdições de outros países. Nesse contexto foi criada a DEA, uma agência policial federal especializada na repressão às drogas, cujo alcance se tornou transnacional. Em outros países, foi designada a participar de investigações bilaterais, cultivar e manter relações de qualidade com atores locais de outros países, promover e contribuir para a criação de instituições estrangeiras, além de apoiar esforços de coleta e compartilhamento de inteligência e oferecer treinamentos.

Para os países da América Latina, as consequências dessas mudanças foram expressivas. Isso porque na região encontram-se os únicos produtores de folha de coca do mundo – Bolívia, Colômbia e Peru – e um dos maiores produtores de heroína e maconha – o México – cujo principal destino é o mercado consumidor estadunidense. Ações de combate ao crime em território estrangeiro, conduta estranha às relações internacionais, se tornou uma prática comum na “guerra às drogas” travada na América Latina. Nesse contexto, o Brasil foi identificado como uma das mais importantes rotas do tráfico da cocaína. Em razão disso, a DEA investiu na cooperação com as polícias brasileiras, sobretudo a Polícia Federal, fornecendo conhecimento, inteligência, treinamento, ajuda financeira e tecnologia.

Parte da estratégia da DEA sustentou-se na construção de uma rede de policiais de confiança nos países onde atuava, influenciando lideranças chave destas burocracias e construindo laços íntimos que pudessem sobreviver às oscilações governamentais de ambos os países. No Brasil, notamos que as décadas de 1990 e 2000 marcaram um período fundamental para o adensamento das relações entre a DEA e a Polícia Federal. Neste período, a DEA passou a fornecer recursos financeiros para esse fim, o que lhe permitiu exercer enorme influência sobre a Polícia Federal. Como discutimos no capítulo 4, tal aproximação ocorria de forma bastante informal, o

que gerava alguma autonomia frente aos esforços de cooperação entre os governos de seus respectivos países.

Compreender de que maneira a DEA e a Polícia Federal se articularam guiou o processo de construção desta pesquisa. Acordos bilaterais e multilaterais que promoviam a cooperação policial foram firmados, denúncias sobre as ingerências da DEA no Brasil foram divulgadas pela imprensa e por setores do governo, mas a literatura acadêmica seguiu não se atentando a estas relações. Isso fez com que a pesquisa documental e a descrição de como a relação entre as duas agências se estabelecia tivesse de assumir parte significativa do processo de pesquisa e do produto final.

A razão pela qual a literatura de Relações Internacionais dedica pouca atenção às relações entre agências de policiamento deve-se, em grande medida, ao pressuposto estadocêntrico que fundou e ainda define a disciplina. Em geral, assume-se que as agências estatais sejam meras extensões do Estado e que agem internacionalmente sob o comando de seu governo, quem define a agenda da política externa. O caso demonstrou, contudo, que a homogeneidade do Estado não se revela na prática. A atuação do Estado não é uníssona, mas apresenta-se por meio de uma multiplicidade de burocracias, sem que estejam completamente alinhadas. Os Estados relacionam-se de forma desagregada.

Os mais importantes estudos sobre as relações entre Brasil e Estados Unidos se debruçam sobre a política externa de ambos os países (p.e. BANDEIRA, 2010; HIRST, 2009). De forma semelhante, os trabalhos que analisam a disseminação do modelo da “guerra às drogas” no Brasil tendem a avaliá-la como parte de uma ação única e coerente que compõe a política externa dos Estados Unidos, em geral destacando sua dimensão discursiva, que logrou influenciar o governo e a sociedade em prol de medidas mais rígidas contra as drogas (p.e. HERZ, 2006; RODRIGUES, 2012; RODRIGUES, LABATE, 2016). Poucos se debruçam sobre os mecanismos e atores por meio dos quais esse processo avançou; como as leis e políticas públicas foram difundidas (p.e. CARVALHO, 2013) e como as agências estatais cooperaram. O policiamento transnacional é considerado por esta pesquisa uma das importantes formas pelas quais a “guerra às drogas” se disseminou internacionalmente.

No estudo de caso, buscamos reconstituir como os Estados Unidos construíram a agenda da “guerra às drogas” e como o policiamento transnacional tornou-se uma das mais importantes estratégias desse empreendimento. Os dados trabalhados nessa pesquisa demonstram que o alcance internacional das agências de policiamento estadunidense ganhou dimensões sem

precedentes a partir dos anos 1990, período este que também marca a intensificação das suas relações com a Polícia Federal.

Buscamos, então, compreender como as agências de policiamento estadunidenses se transnacionalizaram e que tipo de atividade realizavam, o que foi desenvolvido no capítulo 3. A DEA, que esteve à frente desse processo, ficou responsável por conduzir operações conjuntas, compartilhar informações e inteligência, bem como oferecer treinamento e assistência às polícias estrangeiras. Coletamos informações disponíveis na literatura especializada, bem como em documentos governamentais publicados pelo Departamento de Estado, pelo Departamento de Justiça e pelo General Accountability Office do governo dos Estados Unidos. A partir destas fontes, concluímos que o objetivo da DEA foi criar laços de proximidade com seus pares estrangeiros, podendo influenciá-los na forma como concebiam e lidavam com o problema das drogas.

O próximo passo do estudo de caso foi compreender as especificidades da atuação da DEA no Brasil, em parceria com a Polícia Federal, o que foi desenvolvido no capítulo 4. O Brasil não é considerado um país prioritário nesta matéria para os Estados Unidos, mas a influência e o auxílio estadunidense são fundamentais para a Polícia Federal, outras agências de policiamento e a política de drogas brasileiras, de maneira mais ampla. Coletamos informações disponibilizadas nos Memorandos de Entendimento (MdE) assinados entre Brasil e Estados Unidos, os International Narcotics Control Reports (INCSR) publicados pelo Departamento de Estado, documentos vazados no Wikileaks, reportagens produzidas pela imprensa e entrevista com agentes do governo e do terceiro setor. A partir delas, concluímos haver bastante proximidade entre as duas agências, que se relacionam rotineiramente em seus exercícios de investigação e até na condução das operações. Destes dados, também é possível notar uma relação de poder e dependência que se estabelece por meio de recursos, tecnologia e conhecimento que a DEA provê à Polícia Federal.

A literatura sobre policiamento transnacional forneceu os instrumentos necessários para a interpretação e compreensão deste fenômeno, a qual apresentamos no capítulo 2. A partir dela, emergiam algumas perguntas de pesquisa que foram desenvolvidas neste trabalho. A relação entre globalização, criminalidade e policiamento; as dimensões políticas do policiamento que levantam o próprio significado e papel das polícias; a relativa autonomia ou informalidade que marca a relação entre as polícias transnacionalmente e as limitações do controle

governamental; bem como a hierarquia ou exercício de poder que marca as relações entre a DEA e as polícias latino-americanas, o que inclui a Polícia Federal.

A relação entre globalização e segurança esteve presente de forma latente na literatura e nos discursos ou documentos governamentais. As ameaças, bem como as respostas políticas a fim de combatê-las, se globalizaram na medida em que as fronteiras se tornaram mais permeáveis e que os fluxos legais e ilegais transnacionais se tornaram mais intensos. O novo papel da autoridade estatal se tornou um ponto central no debate sobre globalização. Para autores como Saskia Sassen (2006), o Estado continua ocupando um papel central na globalização, estabelecendo estruturas que a viabilizam e a promovem. Contudo, as dimensões da autoridade, do direito e do território já não mais são monopolizadas pelo Estado e estão, em alguns aspectos, se desnacionalizando e sendo assumidas por outros agentes, locais e transnacionais, públicos e privados. Uma rede de atores e processos passaram a se articular de forma intensa através e apesar das fronteiras nacionais, tornando o “transacional” uma dimensão chave desse processo.

O crime transnacional foi interpretado político e academicamente como um resultado indesejado da globalização. A abertura das fronteiras ao comércio internacional gerou oportunidades para que o mercado ilegal também se desenvolvesse. Dado seu crescimento, o crime transnacional passou a ser definido politicamente como uma “nova ameaça” à segurança internacional, sobretudo pelos Estados Unidos, que disseminou tal narrativa. Nesse sentido, sua emergência tem colocado à prova o papel do Estado em reafirmar sua autoridade no território nacional ao mesmo tempo que o desafia expandir o exercício de poder para além de tal delimitação espacial, dada a natureza transnacional da atividade criminosa. Assim, no campo discursivo, a transnacionalização do policiamento apresentou-se como uma resposta lógica e necessária às limitações do Estado em controlar fluxos globais. Isto é, se a transnacionalização da criminalidade se tornou uma realidade, o policiamento contra ele também deveria se transnacionalizar. Esta é uma interpretação normativa assumida por parte da literatura e pelos políticos, interessados em investir no policiamento transnacional.

Segundo outra abordagem – adotada neste trabalho – o crescimento do crime transnacional também pode ser interpretado como resultado de medidas políticas que reforçam a necessidade de criminalizar e controlar os fluxos que atravessem as fronteiras de forma cada vez mais intensa. Neste caso, o crime organizado transnacional emergiu da criminalização e intensificação do controle sobre certos fluxos transfronteiriços que não eram novos. Sob este ponto de vista, o crime transnacional não é uma criação da globalização. Há uma transformação narrativa

que o ascende ao nível de ameaça à segurança internacional e que, portanto, legitima respostas políticas repressivas e emergenciais. Ou seja, ainda que se reconheça o impacto da globalização no alcance transnacionalizado da atividade criminosa, o que deve ser destacado é a crescente urgência com a qual o tema tem sido tratado politicamente. Assim, assumimos a interpretação de que a “guerra às drogas” conferiu um *status* prioritário aos esforços de combate ao crime transnacional que resultaram em uma série de medidas emergenciais que inclui o policiamento transnacional. A partir deste questionamento, admitimos que o policiamento não deve ser avaliado apenas como uma atividade reativa ou como resposta lógica ao fenômeno da criminalidade.

Há um processo produtivo do Estado em criminalizar certas práticas e selecionar o que deve ser controlado. Partindo deste questionamento, foi necessário que compreendêssemos qual é o papel da polícia para o Estado e para a sociedade. Para isso, resgatamos parte da vasta literatura produzida no campo da Criminologia que busca responder a tais questões. Acabamos por assumir que, ao deter o poder de definir o crime e o desvio, o Estado se utiliza do poder policial para exercer o controle social, a partir do qual busca produzir e garantir a ordem social. As polícias são um dos braços coercitivos do Estado que, para manter a ordem, exerce o monopólio estatal do uso legítimo da força. Neste trabalho, nos limitamos a explorar apenas a relação entre as agências policiais. É imprescindível, contudo, que pesquisas futuras pensassem o policiamento transnacional a partir de sua relação com o Estado e com a sociedade, levando em consideração grupos de interesses que desenham a ordem social e grupos alvos que sofrem a coerção por supostamente ameaçá-la.

A partir da definição que adotamos, foi preciso refletir sobre as especificidades do policiamento transnacional. A produção de manutenção da ordem social também se transnacionaliza e atinge uma segunda camada que transcende os territórios nacionais sobre o qual o Estado reivindica o monopólio da força. Há uma multiplicidade de agências policiais pelo mundo que disputam ou cooperam na definição desta ordem a ser produzida e há, neste processo, uma hierarquia de poder entre elas. Esse novo espaço de decisão e ação também levanta um questionamento sobre o controle democrático sobre as polícias. A dinâmica da transnacionalidade tende a erodir mecanismos de transparência e *accountability* dessas instituições, tema que deve ser explorado em pesquisas futuras.

A criação de regimes internacionais de proibição e combate às drogas formalizou, juridicamente, os esforços transnacionais de policiamento, auxiliando na homogeneização das leis

criminais internacionalmente e viabilizando os instrumentos para a cooperação entre as agências policiais nacionais. Os Estados Unidos estiveram à frente da construção desse regime, de maneira que muitos dos termos negociados nas convenções internacionais sobre drogas refletiram leis já existentes em suas legislações e moldaram a legislação de outros países, como o Brasil.

Os mecanismos jurídicos – como os acordos bilaterais e as convenções internacionais – estimularam e criaram instrumentos legais para que as polícias se articulassem transnacionalmente. Não obstante, a pesquisa empírica também revelou que eles nem sempre criam tais relações, mas muitas vezes dotam de legalidade e legitimidade práticas que já estavam em curso. No dia a dia do policiamento transnacionais, os policiais em exercício procuram mobilizar os instrumentos jurídicos disponíveis para formalizar práticas que estão sendo realizadas. Isso se verifica, por exemplo, nas investigações conjuntas. Parte significativa do processo investigativo ocorre de maneira informal, por meio da comunicação e troca de informações constantes entre a DEA e a Polícia Federal. Uma vez desenhado o caso criminal, é preciso formalizar as origens das evidências para que tenham validade jurídica.

Nesses termos, parece evidente que certas etapas do policiamento transnacional opera informalmente. A atuação de diferentes agências de policiamento estadunidenses no Brasil (CIA, FBI, U.S. Customs, entre outras) mira uma ampla gama de objetivos, que incluem sobremaneira o combate ao tráfico de drogas, mas não só. O combate à lavagem de dinheiro, ao terrorismo ou à corrupção tem ganhado crescente importância na relação entre a Polícia Federal e as agências policiais estadunidenses. Contudo, o acordo bilateral de combate ao tráfico de drogas permaneça como aquele que formaliza essas relações, somado às convenções da ONU. Esse emaranhado de agências e objetivos em jogo geraram certa dificuldade metodológica ao longo da pesquisa, mas abriu a possibilidade de que futuras pesquisas mirem a redefinição da agenda do policiamento transnacional estadunidense e a atuação transnacional de outras agências, para além da DEA.

As evidências apresentadas nos capítulos 3 e 4 revelam que a DEA não é a única agência de policiamento estadunidense a atuar no combate ao tráfico de drogas no Brasil. Contudo, é por meio dela que as demais agências estadunidenses se relacionam com a Polícia Federal. A DEA também é o ponto nodal que articula as relações da Polícia Federal com outras polícias de região, como indicam as operações conjuntas conduzidas nas fronteiras do país. Por outro lado, a Polícia Federal brasileira parece estar se tornando um interlocutor importante da DEA com as

demais polícias da América do Sul, como revela o caso da transferência de agentes da DEA da Bolívia para o Brasil.

O policiamento transnacional para o combate às drogas tornou-se uma das mais importantes dimensões do poder estadunidense. Por meio da difusão de um certo modelo de policiamento, os Estados Unidos puderam contribuir para a formação e manutenção de uma certa ordem mundial, cujo alcance é global. Assim, entendemos que policiamento transnacional reflete e reafirma hierarquias estabelecidas pelos Estados Unidos que, por sua vez, estabeleceram prioridades, significados e práticas correspondentes às suas próprias noções e interesses. Por meio do policiamento transnacional, os Estados Unidos puderam influenciar a aprovação de uma série de legislações dentro dos limites da jurisdição de países estrangeiros, ao mesmo tempo em que aprovaram leis domésticas com alcance extraterritorial, e esse processo não foi desinteressado.

Há uma diversidade de atores e agendas em jogo no policiamento transnacional. Alguns estudiosos apontam o papel das corporações transnacionais em pautar as ações internacionais dos Estados Unidos na “guerra às drogas”, que podem se beneficiar da aproximação com governos estrangeiros, das reformas dos setores de justiça ou da pacificação de área violentas para a promoção de negócios, por exemplo (PALEY, 2015, p. 111). As empresas privadas de segurança têm sido utilizadas pelo governo estadunidense para conduzir operações antidrogas em outros países, e têm se beneficiado de um mercado da segurança que se consolida frente à sensação de insegurança que se difunde pela região. Tais corporações têm tido uma importância crescente nos círculos do policiamento transnacional. No Brasil, há indícios de que elas circulem sobretudo entre as polícias estaduais, oferecendo tecnologia e treinamento. Tais temas não puderam ser explorados nesta pesquisa, mas podem tornar-se relevantes objetos de pesquisas futuras.

Exploramos neste trabalho como as próprias agências policiais ajudaram a construir e protagonizaram a “guerra às drogas” transnacionalmente. Em certos momentos da história, é evidente que os governos se utilizaram de seus aparatos burocráticos policiais para atingirem seus objetivos da política externa. Em outros casos, contudo, as próprias agências policiais se utilizavam do governo e do poder do Estado para exercer influência e atingir seus objetivos transnacionalmente. Ou seja, ainda que a polícia assumisse esse papel central no Estado, na construção da ordem social, a pesquisa empírica indicou haver certa discricionariedade ou

informalidade na ação policial, o que fazia com que esta burocracia não pudesse ser equiparada ao Estado, enquanto figura unitária.

Para compreender esse processo, nos servimos da abordagem analítica de Bigo (2008, 2016), para quem não é possível presumir que haja um interesse único ou uma grande estratégia estabelecida pelo governo que norteie todas as ações das agências de policiamento em outros países. Os atores estatais, como a DEA e a Polícia Federal, atuam transnacionalmente sem que o governo tenha necessariamente completo conhecimento de suas atividades. Por isso, as polícias tornam-se atores transnacionais, uma vez que gozam de um certo grau de autonomia quando se relacionam com seus pares estrangeiros.

Contudo, é importante reconhecer que há agendas compartilhadas entre o governo e as polícias. A autonomia opera, na maioria dos casos, dentro de um quadro de expectativas gerais que são apoiadas pelo governo. Os esforços de transnacionalização do policiamento analisados nesta pesquisa seguem sustentando a cartilha da “guerra às drogas”, definida nos espaços políticos e que, inclusive, viabilizaram a criação da própria DEA. Apesar desses recorrentes alinhamentos, isso não significa dizer que as relações entre as polícias coincidam ou sejam meras expressões das relações entre os governos. As polícias compõem o aparelho do Estado, onde ocupam um lugar central, mas não atuam como agentes passivos dos interesses governamentais.

A pesquisa empírica – apresentada nos capítulos 3 e 4 – descreve certo grau de informalidade no policiamento transnacional, que faz com que boa parte das reuniões, comunicações, troca de informações e experiência e até transferência recursos ocorram fora dos canais formais ou sem o conhecimento de ambos os governos. Essa questão está presente em relatórios produzidos pelo governo estadunidense, em que é denunciado o pouco controle governamental sobre os recursos e atividades da DEA no exterior (p.e. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007; GAO, 1998). A mesma evidência se apresenta nas entrevistas realizadas durante o processo de pesquisa, bem como nas reportagens publicadas pela imprensa brasileira, que revelam transferência de recursos irregularmente, condução de atividades não previstas nos acordos bilaterais e negociações que desviavam do conhecimento do Itamaraty (p.e. FERNANDES, 17 de abril de 2002; SANTINI, 28 de junho de 2011).

Notamos haver uma assimetria na relação entre DEA e a Polícia Federal. Na maior parte dos casos, são os Estados Unidos quem fornecem os recursos ou estabelecem os parâmetros, modelos e prioridades em torno do qual a Polícia Federal deve se alinhar. Esta conclusão é sustentada pelas evidências empíricas, que indicam uma série de episódios em que as

instituições estadunidenses fizeram demandas ou exigências às polícias ou ao governo brasileiro. Isso não significa que a Polícia Federal seja passiva às demandas da DEA. Há uma agenda própria, a partir dos quais ela solicita o auxílio estadunidense, e uma readequação desses recursos, saberes ou tecnologia para que atendam aos interesses dos atores locais. As evidências empíricas apresentadas no capítulo 4 também revelam que há discordâncias dentro e fora da Polícia Federal.

Não obstante, a capacidade que a DEA teve de disseminar seus conhecimentos e diretrizes esteve relacionada à construção bem-sucedida de prestígio perante a Polícia Federal e a uma rede transnacional de policiamento, em nível global. A pesquisa indicou que os policiais federais buscavam aprimorar sua formação e trabalho diário na busca de auxílio daquela que se consolidou como referência internacional em segurança pública e combate à criminalidade. Nessa perspectiva, buscavam também admiração e reconhecimento entre seus pares nacionais por terem trabalhado com uma instituição com tamanho prestígio, como a DEA.

Concluimos que, por meio de uma série de esforços, que inclui o trânsito de profissionais, treinamentos, seminários e conferências conjuntas, bem como circulação de tecnologias, armamentos, materiais científicos e pedagógicos, a DEA conseguiu criar uma categoria de atores com um corpo de conhecimento especializado no Brasil capaz de disseminar o conhecimento transferido domesticamente. Com isso, moldaram as ideias, práticas, tecnologias e padrões organizacionais do combate às drogas no Brasil e da Polícia Federal, em particular.

REFERÊNCIAS

- AAS, K. F. **Globalization and Crime**. SAGE Publications, 2013.
- ABRAHAMSEN, R.; WILLIAMS, M. C. **Security Beyond the State: Private Security in International Politics**. Cambridge University Press, 2010.
- AGÊNCIA BRASIL. Polícias do Brasil e da Bolívia assinam acordo de cooperação no combate ao crime organizado. **Agência Brasil**, 18 de fevereiro de 2009. Disponível em: <https://agencia-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/818982/policias-do-brasil-e-da-bolivia-assinam-acordo-de-cooperacao-no-combate-ao-crime-organizado>.
- AGÊNCIA CÂMARA. Policial confirma doação de verba pela CIA. Brasília: Agência Câmara 13 de abril de 2004.
- AGÊNCIA ESTADO. Ex-chefe do FBI no Brasil dá explicações ao Senado. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 28 de abril de 2004. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,ex-chefe-do-fbi-no-brasil-da-explicacoes-ao-senado,20040428p12955>.
- AITH, M. Empresa pode exigir teste antidroga. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 de novembro de 1999.
- ALEXANDER, M. **The New Jim Crow Mass Incarceration in the Age of Colorblindness**. New York: The New Press 2010.
- AMARAL, M. Ligações perigosas:a DEA e as operações ilegais da PF brasileira. **Agência Pública**, São Paulo, 8 de abril de 2013. Disponível em: <https://apublica.org/2013/04/dea-caneppa-policia-federal-operacao-condo/>.
- ANDERSON, M. **Policing the World**. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- ANDREAS, P. Free Market Reform and Drug Market Prohibition: US Policies at Cross-Purposes in Latin America. **Third World Quarterly**, 16, n. 1, p. 75-87, 1995.
- ANDREAS, P. When Policies Collide: Market Reform, Market Prohibition, and the Narcotization of the Mexican Economy. In: FRIMAN, H. R. e ANDREAS, P. (Ed.). **The Illicit Global Economy and State Power**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 1999. p. 125 - 141.
- ANDREAS, P. Illicit Globalization: Myths, Misconceptions, and Historical Lessons. **Political Science Quarterly**, 126, n. 3, p. 403-425, 2011.
- ANDREAS, P. **Smuggler Nation: How Illicit Trade Made America**. Oxford University Press, 2013.

- ANDREAS, P.; NADELMANN, E. **Policing the Globe: criminalization and crime control in international relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- ANDREAS, P.; PRICE, R. From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State. **International Studies Review**, 3, n. 3, p. 31-52, 2001.
- AVILÉS, W. US Intervention in Colombia: The Role of Transnational Relations. **Bulletin of Latin American Research**, 27, n. 3, p. 410-429, 2008.
- BAGLEY, B. **Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century**. Woodrow Wilson Center Update on The Americas, p. 1-20. 2012.
- BAGLEY, B. M. US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, 30, n. 2/3, p. 189-212, 1988.
- BAGLEY, B. M.; SALMERÓN CASTRO, F. I. Mitos de la militarización : los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas. **1991**, p. 30, 1991.
- BAILEY, N. Overseas Liaison Officers. *In*: BROWN, S. D. (Ed.). **Combating International Crime: The Longer Arm of the Law**. New York: Routledge-Cavendish, 2008. p. 96-102.
- BANDEIRA, L. A. M. **As relações perigosas: Brasil — Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- BARNETT, M.; COLEMAN, L. Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations. **International Studies Quarterly**, 49, n. 4, p. 593-619, 2005.
- BATISTA, N. Política Criminal com Derramamento de Sangue. **Revista Brasileira de Ciências Criminais (IBCCRIM)**, 20, p. 129-146, 1997.
- BAYLEY, D. H. **Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It**. U.S. Department of Justice (Office of Justice Programs). Washington D.C. 2001.
- BAYLEY, D. H. Police Reform as Foreign Policy. **Australian & New Zealand Journal of Criminology**, 38, n. 2, p. 206-215, 2005.
- BEARE, M. E. **Encyclopedia of Transnational Crime and Justice**. SAGE Publications, 2012.
- BECK, U. **Risk Society: Towards a New Modernity**. SAGE Publications, 1992.
- BECKER, H. S. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. J. Zahar, 2009.
- BEWLEY-TAYLOR, D.; JELSMA, M. **Fifty Years of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: A Reinterpretation**. Transnational Institute. 2011.
- BEWLEY-TAYLOR, D. R. The American Crusade: The Internationalization of Drug Prohibition. **Addiction Research & Theory**, 11, n. 2, p. 71-81, 2003.

- BIGO, D. Liaison officers in Europe: new officers in the European security field. *In*: SHEPTYCKI, J. (Ed.). **Issues in Transnational Policing**. New York: Routledge, 2000. p. 67-99.
- BIGO, D. Globalized (in) security: the field and the ban-opticon. *In*: BIGO, D. e TSOUKALA, A. (Ed.). **Terror, insecurity and liberty: Illiberal practices of liberal regimes after 9/11**. New York: Routledge, 2008.
- BIGO, D. Sociology of Transnational Guilds. **International Political Sociology**, 10, n. 4, p. 398-416, 2016.
- BIGO, D.; TSOUKALA, A. Understanding (in)security. *In*: BIGO, D. e TSOUKALA, A. (Ed.). **Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal practices of liberal regimes after 9/11** Oxon: Routledge, 2008. p. 1-9.
- BIGO, D. The Transnational Field of Computerised Exchange of Information in Police Matters and Its European Guilds. *In*: KAUPPI, N.; MADSEN, M. **Transnational Power Elites: The New Professionals of Governance, Law and Security**. London: Routledge.
- BITTNER, E. **The functions of the police in modern society: a review of background factors, current practices, and possible role models**. National Institute of Mental Health, Center for Studies of Crime and Delinquency, 1970.
- BLOCK, L. Combating Organised Crime in Europe: Practicalities of Police Cooperation. **Policing**, 2, n. 1, p. 74-81, 2008.
- BOITEUX, L. **Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade**. 2006. (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BOOTH, K. Global Security. *In*: KALDOR, M. e RANGELOV, I. (Ed.). **The Handbook of Global Security Policy**. Chichester: John Wiley & Sons Ltd, 2014. p. 11-30.
- BOWLING, B. Transnational Policing: The Globalization Thesis, a Typology and a Research Agenda. 3, n. 2, p. 19-32, 2009.
- BOWLING, B.; SHEPTYCKI, J. **Global Policing**. London: SAGE Publications Ltd, 2012.
- BOWLING, B.; SHEPTYCKI, J. Global policing and transnational rule with law. **Transnational Legal Theory**, 6, n. 1, p. 141-173, 2015.
- BREDA, T. Brasileiros reclamam da atuação do Paraguai no combate ao crime internacional. **Agência Pública**, 29 de junho de 2011. Disponível em: <<https://apublica.org/2011/06/wikileaks-brasileiros-reclamam-da-atuacao-do-paraguai-no-combate-ao-crime-internacional/>>

- BRINKLEY, J. State Department; Diplomacy and Drugs. **New York Times**, 26 de Março de 1986. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1986/03/26/us/state-department-diplomacy-and-drugs.html>>.
- BROWN, S. D. The EU solution: Europol and Eurojust. *In*: BROWN, S. D. (Ed.). **Combating International Crime: The Longer Arm of the Law**. New York: Routledge-Cavendish, 2008.
- BUZAN, B.; HANSEN, L. **A Evolução Dos Estudos De Segurança Internacional**. UNESP, 2012.
- CAMERON-WALLER, S. Interpol: a global service provider. *In*: BROWN, S. D. (Ed.). **Combating International Crime: The Longer Arm of the Law**. New York: Routledge-Cavendish, 2008.
- CANCELLI, E. **O Mundo da Violência: a Polícia da Era de Vargas**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1993.
- CARAMANTE, A. EUA têm rede de informantes no Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 de agosto de 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2608200705.htm>>.
- CARVALHO, S. **A Política Criminal de Drogas No Brasil - Estudo Criminológico e Dogmático**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.
- CASTRO, H. S. **Policciamento Transnacional: uma análise da cooperação entre Brasil e Bolívia no combate ao tráfico de drogas (2008-2012)**. 2017. (Mestrado) - Relações Internacionais, PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. International Police Academy (IPA). (CIA), C. I. A. Washington 2005.
- CEPIK, M.; BORBA, P. Crime organizado, estado e segurança internacional. **Contexto Internacional**, 33, p. 375-405, 2011.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. São Paulo: Ed. Ática, 1992.
- CHRISTIE, N. **Crime Control as Industry: Towards Gulags, Western Style**. New York: Routledge, 2000.
- CLAPP, J. The Illicit Trade in Hazardous Wastes and CFCs: International Responses to Environmental "Bads". *In*: FRIMAN, H. R. e ANDREAS, P. (Ed.). **The Illicit Global Economy and State Power**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers 1999. cap. 4, p. 91-123.

- COCKAYNE, J. **Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat**. New York. 2007.
- CONROY, B.; VIANA, N. WIKILEAKS: Agentes da DEA expulsos da Bolívia por espionagem vieram para o Brasil. **Agência Pública**, 5 de julho de 2011. Disponível em: <<https://apublica.org/2011/07/agentes-da-dea-expulsos-da-bolivia-por-espionagem-vieram-para-o-brasil/>>
- COOK, C. W.; RUSH, R. G.; SEELKE, C. R. **Mérida Initiative: Background and Funding**. CRS Report for Congress. Washington. 2008.
- COX, R. W. Labor and Transnational Relations. **International Organization**, 25, n. 3, p. 554-584, 1971.
- COX, R. W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium**, 10, n. 2, p. 126-155, 1981.
- CPDOC. Verbete: Não Canepa Silva. Rio de Janeiro: CPDOC-GV s.d.
- CRUZ, E. P. Brasil e Bolívia assinam acordo para combater tráfico de drogas e armas. **Agência Brasil**, 16 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-12-16/brasil-e-bolivia-assinam-acordo-para-combater-traffic-de-drogas-e-armas>>.
- CRUZ, G. M. A View from the South: The Global Creation of the War on Drugs. **Contexto Internacional**, 39, p. 633-653, 2017.
- CÂMARA, R. Polícia Federal explica parceria com o FBI. Radio Câmara 16 de junho de 2004.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. CPI do Narcotráfico. BRASIL, G. F. D. Brasília 1991.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Avanço e a Impunidade do Narcotráfico Brasília: Governo Federal do Brasil 2000.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. DEPUTADOS, C. D. Brasília 2004.
- DEA. 27th Annual IDEC to be Held in Brazil. Washington: DEA News Release 23 de abril de 2010.
- DEFLEM, M. Bureaucratization and Social Control: Historical Foundations of International Police Cooperation. **Law & Society Review**, 34, n. 3, p. 739-778, 2000.
- DEFLEM, M. **Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation**. Oxford University Press, 2004.
- DEL OLMO, R. **A Face Oculta das Drogas**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1990.

- DELGADO-RAMOS, G. C.; ROMANO, S. M.; BREÑA, M. O. Political-Economic Factors in U.S. Foreign Policy: The Colombia Plan, the Mérida Initiative, and the Obama Administration. **Latin American Perspectives**, 38, n. 4, p. 93-108, 2011.
- DELGADO-RAMOS, G. C.; ROMANO, S. M.; XED; BRE *et al.* Political-Economic Factors in U.S. Foreign Policy: The Colombia Plan, the Mérida Initiative, and the Obama Administration. **Latin American Perspectives**, 38, n. 4, p. 93-108, 2011.
- DEPARTMENT OF JUSTICE. Drug Enforcement Administration Annual Financial Statement: Fiscal Year 1999. Washington: Department of Justice, 1999.
- DEPARTMENT OF JUSTICE. Federal Bureau of Investigation Legal Attaché Program (Report No. 04-18): U.S. Department of Justice Office of the Inspector General Audit Division. Washington: Department of Justice, 2004.
- DEPARTMENT OF JUSTICE. The Drug Enforcement Administration's International Operations: U.S. Department Of Justice Office Of The Inspector General Audit Division. Washington: Department of Justice 2007.
- DEPARTMENT OF JUSTICE. The Drug Enforcement Administration's Payments To Confidential Sources: U.S. Department Of Justice Office Of The Inspector General Audit Division. Washington: Department of Justice 2017.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2006. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 2006.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 1996 South America. Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 1996.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 1997 South America. Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 1997.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 1998. Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 1998.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 1999.. Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), 1999.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 1999. Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 2000.

- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2000.
Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
2001.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2001.
Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
2002.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2002.
Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
2003.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2003.
Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)
2004a.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2004.
Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)
2004b.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2005..
Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)
2005.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2006.
Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 2006
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 2007.
Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)
2007.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 2008.
Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)
2008.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 2009
Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)
2009.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 2010.
Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
2010.

- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2011. Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 2011.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2012. Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 2012.
- DEPARTMENT OF STATE. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR). Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 2014.
- DEZALAY, Y.; GARTH, B. G. Hegemonic Battles, Professional Rivalries, and the International Division of Labor in the Market for the Import and Export of State-Governing Expertise. **International Political Sociology**, 5, n. 3, p. 276-293, 2011.
- DINIZ, W. PF no Paralelo: Polícia Federal usa doleiro de Brasília para trocar dinheiro ilegal, doado pela Embaixada dos Estados Unidos. **ISTOÉ**, 14 de abril de 2004. Disponível em: <https://istoe.com.br/28138_PF+NO+PARALELO/>
- DINIZ, W. A CIA continua no Brasil: Documentos obtidos por ISTOÉ provam que a agência de espionagem atua clandestinamente no Brasil. Delegados da PF afirmam que até FHC foi bisbilhotado por equipamentos da CIA **ISTOÉ**, 21 de novembro de 2002. Disponível em: <https://istoe.com.br/22226_A+CIA+CONTINUA+NO+BRASIL/>
- DIP, A. Olimpíadas 2016: Você será vigiado. **Agência Pública**, 9 de outubro de 2012. Disponível em: <<https://apublica.org/2012/10/olimpiadas-2016-voce-sera-vigiado/>>
- DOMENICI, T.; BARCELOS, I. **Negros são mais condenados por tráfico e com menos drogas em São Paulo**. Agência Pública. 6 de maio de 2019.
- DUFFIELD, M. R. **Global governance and the new wars: the merging of development and security**. Zed Books, 2001.
- EDWARDS, A.; GILL, P. The Politics of 'Transnational Organized Crime': Discourse, Reflexivity and the Narration of 'Threat'. **The British Journal of Politics and International Relations**, 4, n. 2, p. 245-270, 2002.
- EDWARDS, A.; GILL, P. After transnational organised crime? The politics of public safety *In*: EDWARDS, A. e GILL, P. (Ed.). **Transnational Organised Crime: Perspectives on global security** New York: Routledge, 2003. p. 264-281.
- EMSLEY, C. The birth and development of the police. *In*: NEWBURN, T. (Ed.). **Handbook of Policing**. 2nd ed. Portland: Willan Publishing, 2008.
- EVELIN, G.; FARIA, T. Wálter Maierovitch: um juiz em guerra **Istoé**, 23 de junho de 1999.

- EXAME. Brasil, EUA e Bolívia assinam acordo sobre coca. **Revista Exame**, 21 de janeiro de 2012. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/brasil-eua-e-bolivia-assinam-acordo-sobre-coca/>>.
- EXECUTIVO. Nº 023/la.SC/ 2105 /85 Em 23 de setembro de 1985: Consulta sobre emenda ao Acordo BRASIL-EUA de Cooperação para o Controle do Tráfico de Drogas que produzem Dependência. Brasília: Serviço Público Federal 1985.
- FEITOSA, G. R. P.; PINHEIRO, J. A. D. O. Lei do Abate, guerra às drogas e defesa nacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 55, p. 66-92, 2012.
- FENAPEF. Brasil cobra 1º mundo no combate às drogas. Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF) 26 de abril de 2010.
- FERNANDES, B. Grampos e Cabeças: caso de polícia. **Carta Capital**, São Paulo, p. 24-30, 3 de março de 1999.
- FERNANDES, B. MUNDO DAS SOMBRAS: CIA e DEA, hóspedes de uma Polícia Federal dividida, agem sem controle e espalham bases pelo País. FHC foi grampeado. **Carta Capital**, São Paulo, p. 28-34, 12 de maio de 1999.
- FERNANDES, B. “Uma Parte do Dinheiro da DEA é para Pagar Diárias...”. **Carta Capital**, São Paulo, p. 30-31, 17 de abril de 2002.
- FERNANDES, B. A CIA & COMPANHIA: Dois delegados da Polícia Federal, um já aposentado, contam em minúscula história do CDO, instalação da Agência no Brasil. **Carta Capital**, p. 16-17, 21 de abril de 2004a.
- FERNANDES, B. A HORA DO RESGATE: Delegado que, dentro da PF, enfrentou a CIA ainda em 1997 revela em detalhada dimensão da ingerência dos EUA. E da submissão... **Carta Capital**, p. 18, 21 de abril de 2004b.
- FERNANDES, B. A HORA DO RESGATE: Delegado que, dentro da PF, enfrentou a CIA ainda em 1997 revela em detalhada dimensão da ingerência dos EUA. E da submissão... **Carta Capital**, p. 18-25, 21 de abril de 2004c.
- FERNANDES, B. A Hora da Autópsia: Carlos Costa, que chefiou o FBI no Brasil por quatro anos, fala sobre ordens dos Estados Unidos para “monitorar” o País ... **Carta Capital**, São Paulo, p. 35-51, 24 de março de 2004.
- FOLHA DE S. PAULO. Brasil sofreu pressão dos EUA contra 'Lei do Abate'. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 de setembro de 2011.
- FOLHA DE S. PAULO. País quer prender 10 maiores traficantes.: C5 p. 19 de abril de 1996.
- FOUCAULT, M. **Segurança, Território, População**. Martins Fontes, 2008.

- FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- FOWLER, S. L. Legal Attachés and liaison: the FBI. *In*: BROWN, S. D. (Ed.). **Combating International Crime: The Longer Arm of the Law**. New York: Routledge-Cavendish, 2008. p. 110-122.
- FRIEDRICHS, J. R. **Fighting Terrorism and Drugs: Europe and International Police Cooperation**. London: Routledge, 2008.
- G1. Veja a lista dos 377 apontados como responsáveis por crimes na ditadura. **Portal G1**, Brasília, 10 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/veja-lista-dos-377-apontados-como-responsaveis-por-crimes-na-ditadura.html>>.
- G1. Beltrame diz que informações do DEA vão ajudar Rio no combate ao tráfico **Portal G1**, 19 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/10/beltrame-diz-que-informacoes-do-dea-vaio-ajudar-rio-no-combate-ao-traffic.html>>.
- GAO. Status of U.S. International Counternarcotics Activities: Statement for the Record by Benjamin F. Nelson, Director, International Relations and Trade Issues, National Security and International Affairs Division. Washington: United States Government Accountability Office, 1998.
- GAO. Drug Control: DEA's Strategies and Operations in the 1990s. Washington: United States Government Accountability Office 1999.
- GAO. O. Drug Control in South America Having Limited Success: Some Progress but Problems are Formidable. Washington: United States Government Accountability Office, 1978.
- GAO. Foreign Aid: Police Training and Assistance. Washington: United States Government Accountability Office 1992.
- GARLAND, D. **The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society**. OUP Oxford, 2001.
- GIDDENS, A. **The Consequences of Modernity**. Wiley, 2013.
- GILDERHUS, M. T. Pan-American Initiatives: The Wilson Presidency and "Regional Integration," 1914-17. **Diplomatic History**, 4, n. 4, p. 409-423, 1980.
- GIMENEZ, H. M. **Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)**. 2015. (Doutorado) - Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

- GOLDSMITH, A.; SHEPTYCKI, J. **Crafting Transnational Policing: Police Capacity-Building and Global Policing Reform**. Bloomsbury Publishing, 2007.
- GORDON, R. W. The Role of Lawyers in Producing the Rule of Law: Some Critical Reflections. **Faculty Scholarship Series.**, p. 441- 468, 2010.
- GRAHAM, S. **Cidades sitiadas: O novo urbanismo militar**. Boitempo Editorial, 2017.
- GRANDALL, R. **Driven by Drugs: U.S. Policy Towards Colombia**. Boulder: Lynne Reinner Publishers, 2002.
- GREENE, J. R. Zero Tolerance and Policing. *In*: REISIG, M. D. e KANE, R. J. (Ed.). **The Oxford Handbook of Police and Policing**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 172-196.
- GREENER, B. **The New International Policing**. Palgrave Macmillan, 2009.
- GRIGORI, P. A pedido de multinacionais do agrotóxico, governo americano treina polícia brasileira. **Agência Pública**, 22 de julho de 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/07/a-pedido-de-multinacionais-do-agrotoxico-governo-americano-treina-policia-brasileira/>
- HARCOURT, B. E. **Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing**. Harvard University Press, 2009.
- HELD, D.; MCGREW, A. The Great Globalization Debate: An Introduction. *In*: HELD, D. e MCGREW, A. (Ed.). **The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate** 2ed. Cambridge: Polity Press, 2003. p. 1-50.
- HELD, D.; MCGREW, A.; GOLDBLATT, D.; PERRATON, J. Globalization. **Global Governance**, 5, n. 4, p. 483-496, 1999.
- HERZ, M. Brazil, Andean Region and U.S Regional Security Policy. *In*: LOVEMAN, BRIAN (Ed.). **Addicted to Failure: U.S Security Policy in Latin America and the Andean Region**. Lanhan: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2006. p. 197- 223.
- HIRST, M. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Editora FGV, 2009.
- HIRST, P. The Global Economy-Myths and Realities. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)**, 73, n. 3, p. 409-425, 1997.
- HUGGINS, M. **Polícia e Política: Relações Estados Unidos / América Latina**. São Paulo: Cortez Editora, 1998.
- HUNTINGTON, S. P. **The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. Penguin, 1997.
- INCB. Report of the International Narcotics Control Board for 1983. New York: United Nations 1983.

- INNES, M. **Understanding Social Control**. McGraw-Hill Education, 2003.
- ISACSON, A. Mission Creep: The U.S. Military's Counterdrug Role in the Americas *In*: BAGLEY, B. M. e ROSEN, J. D. (Ed.). **Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today**. Florida: University Press of Florida, 2015. p. 87-108.
- ISACSON, A. **The Many Lessons of Plan Colombia**. WOLA. 2016.
- JOHNSTON, L. Transnational private policing: the impact of global commercial security *In*: SHEPTYCKI, J. W. E. (Ed.). **Issues in Transnational Policing**. London and New York: Routledge, 2000. p. 21-42.
- JONES, T.; NEWBURN, T. **Private Security and Public Policing**. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- KALDOR, M. **New & Old Wars**. Polity Press, 2006.
- KEOHANE, R.O.; NYE Jr., J. Power and Interdependence. Glenview: Pearson [4th Edition], 2012.
- KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, 36, n. 2, p. 185-205, 1982.
- KRASNER, S. D. Sovereignty. **Foreign Policy**, n. 122, p. 20-29, 2001.
- KRAUSE, L. Private International Finance. **International Organization**, 25, n. 3, p. 523-540, 1971.
- LEMIEUX, F. The nature and structure of international police cooperation: an introduction. *In*: LEMIEUX, F. (Ed.). **International Police Cooperation: emerging issues, theory and practice**. Devon: Willan Publishing, 2010. p. 1-24.
- LOADER, I.; WALKER, N. Locating the Public Interest in Transnational Policing. *In*: GOLDSMITH, A. e SHEPTYCKI, J. (Ed.). **Crafting Transnational Policing: Police Capacity-Building and Global Policing Reform** Portland: Hart Publishing, 2007. p. 111-146.
- LUMPE, L. US Law Enforcement Involvement in Counternarcotics Operations in Latin America. Washington Office on Latin America: 1- 28 p. 2002.
- MABRY, D. The US Military and the War on Drugs in Latin America. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, 30, n. 2/3, p. 53-76, 1988.
- MACHADO, L. O. Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira. **Cadernos IPPUR**, XXI, n. 1, p. 7-32., 2007.
- MANN, M. Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-State? **Review of International Political Economy**, 4, n. 3, p. 472-496, 1997.

- MANNING, P. K. Os Estudos sobre Polícia nos Países Anglo-Americanos. **Caderno CRH**, 18, 2005.
- MARCY, W. L. **The Politics of Cocaine: How U. S. Foreign Policy Has Created a Thriving Drug Industry in Central and South America**. Chicago Review Press, Incorporated, 2010.
- MARTINS, M. A. Agentes da CIA conseguem atuar livremente no Brasil. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 de setembro de 2013a. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/09/1342289-agentes-da-cia-conseguem-atuar-livremente-no-brasil.shtml>>.
- MARTINS, M. A. Agentes da CIA conseguem atuar livremente no Brasil. **Folha de São Paulo**, 15 de setembro de 2013b. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/09/1342289-agentes-da-cia-conseguem-atuar-livremente-no-brasil.shtml>>.
- MATEO, L. R. **A Ajuda Externa e a Formulação da Estratégia Internacional dos Estados Unidos a partir do 11 de Setembro De 2001**. Orientador: AYERBE, P. D. L. F. 2017. 161 f. (PhD) - PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo.
- MCALLISTER, W. B. **Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History**. Routledge, 2000.
- MCCULLOCH, J. Transnational Crime as Productive Fiction. **Social Justice**, 34, n. 2 (108), p. 19-32, 2007.
- MCMICHAEL, C. Pacification and police: A critique of the police militarization thesis. **Capital & Class** 41 2017.
- MELO, P. C. Paramilitares americanos treinam policiais brasileiros para a Copa. **Folha De S. Paulo**, São Paulo, 21 de abril de 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/04/1443261-paramilitares-americanos-treinam-policiais-brasileiros-para-a-copa.shtml>>.
- MELO, S. T. O. D. Revisão histórica do programa educacional de resistência às drogas: uma estratégia eficiente e de baixo custo adotada pela Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte: Polícia Militar de Minas Gerais 2016.
- MERLINO, T. Estados Unidos doam com regularidade material para a polícia brasileira. **Agência Pública**, 4 de julho de 2011.

- MEYER, P. J.; SEELKE, C. R. **Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress**. CRS - Congressional Research Service. Washington. 2015.
- MICHAEL, A. Sem conclusão, CPI do Sivam termina hoje. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 de maio de 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33015.shtml>>.
- MOORE, R. I. **The Formation Of A Persecuting Society: Power And Deviance In Western Europe, 950-1250**. Wiley, 1990.
- MORSE, E. L. Transnational Economic Processes. **International Organization**, 25, n. 3, p. 373-397, 1971.
- MPF. Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas - 2017. Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Brasília 2018.
- MRE. Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República dos Estados Unidos da América. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Brasília 1992.
- MRE. Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República dos Estados Unidos da América. Ministério das Relações Exteriores do Brasil.. Brasília 1993.
- MRE. Resenha de política exterior do brasil número 79 (2º Semestre). Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Brasília 1996.
- MRE. Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República dos Estados Unidos da América. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Brasília 2003.
- MRE. Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República dos Estados Unidos da América. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 2008.
- MRE. Memorando de Entendimento sobre controle de narcóticos e aplicação da lei entre o governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América. Ministério das Relações Exteriores do Brasil.. Brasília: Ministério das Relações Exteriores 1992.
- MUNIZ, J. D. O.; PAES-MACHADO, E. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. **Caderno CRH**, 23, p. 437-447, 2010.

- NADELMANN, N. **Cops Across Borders: the Internacionalization of U.S. Criminal Law Enforcement**. Pennsylvania: Penn State Press, 1993.
- NAÍM, M. The Five Wars of Globalization. **Foreign Policy**, n. 134, p. 28-37, 2003.
- NEOCLEOUS, M. **The fabrication of social order : a critical theory of police power**. London: Pluto, 2000.
- NEOCLEOUS, M. War on Waste: Law, Original Accumulation and the Violence of Capital. **Science & Society**, 75, n. 4, p. 506-528, 2011.
- NEOCLEOUS, M. **War Power, Police Power**. Edinburgh Edinburgh University Press Ltd, 2014.
- NEWBURN, T.; REINER, R. Policing and the Police. *In*: MAGUIRE, M.;MORGAN, R., *et al* (Ed.). **The Oxford Handbook of Criminology**. 4th Edition ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. cap. 27, p. 910-953.
- NEWBURN, T.; SPARKS, R. Criminal Justice and Political Cultures. *In*: NEWBURN, T. e SPARKS, R. (Ed.). **Criminal Justice and Political Cultures: National and international dimensions of crime control** Devon: Willan Publishing, 2004. p. 1-15.
- NIXON, R. Special Message to the Congress on Control of Narcotics and Dangerous Drugs. HOUSE, T. W. Washington: **The American Presidency Project** (UC Santa Barbara) 14 de Julho de 1969.
- NIXON, R. Special Message to the Congress on Drug Abuse Prevention and Control. HOUSE, T. W. Washington: **The American Presidency Project** (UC Santa Barbara) 17 de Junho de 1971.
- NYE, J. S. What New World Order? **Foreign Affairs**, 71, n. 2, p. 83-96, 1992.
- NYE, J. S.; KEOHANE, R. O. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. **International Organization**, 25, n. 3, p. 329-349, 1971.
- OEA. Brazil - Evaluation of Progress in Drug Control 1999-2000. Multilateral Evaluation Mechanism (MEM). Washington: Organização dos Estados Americanos 2000.
- O ESTADO DE S. PAULO. Países discutem estratégia para acabar com as drogas. **O Estado de S. Paulo**, p. 4, 8 de junho de 1998.
- OJEDA, I. EUA ajudam PF a desmantelar quadrilha de Fernandinho Beira-Mar. **Agência Pública**, 1 de junho de 2011. Disponível em: <<https://apublica.org/2011/07/eua-ajudaram-pf-a-desmantelar-quadrilha-de-fernandinho-beira-mar/>>.
- OMAE, K. **The borderless world: power and strategy in the interlinked economy**. Harper Business, 1990.
- ONU. Report of the International Narcotics Control Board for 1991. New York: INCB 1991.

- ONU. United Nations Convention Against Transnational Organized Crime And The Protocols Thereto. New York: UNODC 2000.
- ORAMA, C. U.S. Military Evolution in Counternarcotics Operations. ARMY, U. S. Washington: U.S Army War College 2001.
- PALEY, D. **Drug war capitalism**. 2014.
- PALEY, D. Drug War as Neoliberal Trojan Horse. **Latin American Perspectives** 42, p.109-132, 2015.
- PEREIRA, P. Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 58, n. 1, p. 84-107, 2015.
- PROVINE, D. M. **Unequal under law: race in the war on drugs** Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- REAGAN, R. President Reagan's Address to the Nation on the Situation in Nicaragua. HOUSE, T. W. Washington 16 de Março de 1986.
- REINER, R. **A política da polícia**. Edusp, Núcleo de Estudos da Violência, 2004.
- REINER, R. Casino capital's crimes: political economy, crime, and criminal justice. *In*: MAGUIRE, M.;MORGAN, R., *et al* (Ed.). **The Oxford Handbook of Criminology**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 301-335.
- RICART, C. A. P. El papel de la DEA en la emergencia del campo policial antidrogas en America Latina. *Foro Internacional*. 58, p. 5-48, 2018.
- RODRIGUES, T. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, 34, p. 9-41, 2012.
- ROSENAU, J. N. **Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity**. Princeton University Press, 1990.
- RÁDIO CÂMARA. Policial confirma doação de verba pela CIA. Rádio Câmara 13 de abril de 2004.
- RÁDIO CÂMARA. Procurador defende CPI para infiltrações do FBI. Rádio Câmara 27 de maio de 2004.
- SAAD, L. **“Fumo de Negro”**: a criminalização da maconha no pós-abolição. Bahia: EDUFBA, 2019.
- SANTINI, D. Serra, governador, pediu ajuda aos EUA contra ataques de PCC. **Agência Pública**, 28 de junho de 2011. Disponível em: <<https://apublica.org/2011/06/serra-governador-pediu-ajuda-aos-eua-contra-ataques-de-pcc/>>.
- SASSEN, S. **Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages**. New Jersey: Princeton University Press, 2006.

- SASSEN, S. **Sociologia da globalização**. Artmed, 2010.
- SCOTT, P. D.; MARSHALL, J. **Cocaine Politics: Drugs, Armies, and the CIA in Central America, Updated Edition**. University of California Press, 1998.
- SERAFINO, N. Policing in peacekeeping and related stability operations: Problems and proposed solutions. SERVICE., C. R. Washington: CRS report for Congress. 2004.
- SERRANO, M. Crimen Transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad. *In*: BERDAL, M. e SERRANO, M. (Ed.). **Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional: cambio y continuidad**: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- SESGE. Profissionais de segurança discutem relacionamento com a imprensa durante megaeventos. Portal da Copa (Governo do Estado do Brasil) 11 de março de 2014.
- SHELLEY, L. Transnational organized crime: an imminent threat to the nation- state? 48, n. 2, p. 463-489, 1995.
- SHELLEY, L. Transnational Organized Crime: The New Authoritarianism. *In*: FRIMAN, H. R. e ANDREAS, P. (Ed.). **The Illicit Global Economy and State Power**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers 1999, p. 25-52.
- SHEPTYCKI, J. W. E. Law Enforcement, Justice and Democracy in the Transnational Arena: Reflections on the War on Drugs. **International Journal of the Sociology of Law**, 24, n. 1, p. 61-75, 1996.
- SILVA, L. L. **A Questão das Drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- SKOGAN, W. G. An Overview of Community Policing: Origins, Concepts and Implementation. *In*: WILLIAMSON, T. (Ed.). **The Handbook of Knowledge-Based Policing Current Conceptions and Future Directions**. Sussex: John Wiley & Sons Ltd, 2008. p. 43-58.
- SKOGAN, W. G.; HARTNETT, S. M. **Community Policing, Chicago Style**. Oxford University Press, 1997.
- SKOLNICK, JEROME H.; BAYLEY, D. H. **Policamento Comunitário: Questões e Práticas Através do Mundo Vol. 6**. Edusp, 2002.
- SLAUGHTER, A.-M. The Accountability of Government Networks. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, 8, n. 2, p. 347- 367, 2001.
- SLAUGHTER, A.-M. Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks. **Government and Opposition**, 39, n. 2, p. 159-190, 2004.

- SMITH, N. L. **“Cured of the Habit by Force”: The United States and the Global Campaign to Punish Drug Consumers, 1898-1970.** 2007. 309 f. - Department of History, University of North Carolina, University of North Carolina.
- SMITH, R. J.; LIPPMAN, T. W. L. FBI plans do expand overseas. *Washington Post*. 20 de agosto de 1996.
- SOUZA, L. A. F. D. Dispositivo militarizado da segurança pública. Tendências recentes e problemas no Brasil. *Sociedade e Estado*, 30, p. 207-223, 2015.
- STANISLAWSKI, B. H.; PE; X; CZY *et al.* Para-States, Quasi-States, and Black Spots: Perhaps Not States, but Not "Ungoverned Territories," Either. *International Studies Review*, 10, n. 2, p. 366-396, 2008.
- STRANGE, S. **The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- TERRA. PF vai assumir combate ao tráfico na Bolívia. **Portal Terra**, 28 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI3415853-EI5030,00-%20PF+vai+assumir+combate+ao+tráfico+na+Bolívia.html#article>>.
- THE SENTENCING PROJECT. **Fact Sheets: Trends in U.S. Corrections.** The Sentencing Project. Washington D.C. 2019.
- THE WHITE HOUSE. National Security Decision Directive (NSDD-221). The White House. Washington 1986.
- THE WHITE HOUSE. National Security Strategy of the United States 1987. The White House. Washington: National Security Strategy Archive 1987.
- THE WHITE HOUSE. National Drug Control Strategy. Washington: The White House 1989.
- THE WHITE HOUSE. National Security Strategy of the United States 1993. The White House. Washington: National Security Strategy Archive 1993a.
- THE WHITE HOUSE. Presidential Decision Directive NSC/14. The White House. Washington 1993b.
- THE WHITE HOUSE. A National Security Strategy of Engagement and Enlargement 1996. HOUSE, T. W. Washington: National Security Strategy Archive 1996.
- THE WHITE HOUSE. The National Security Strategy of the United States 2002. The White House. Washington: National Security Strategy Archive 2002.
- THE WHITE HOUSE. National Security Strategy 2015. HOUSE, T. W. Washington: National Security Strategy Archive 2015.

- THOMPSON, G.; SHANE, S. Cables Portray Expanded Reach of Drug Agency. **New York Times**, Washington, 15 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2010/12/26/world/26wikidrugs.html>>.
- TILLY, C. **Coerção, Capital e Estados Europeus 1990 - 1992**. EDUSP, 1996.
- TOKATLIAN, J. G. The War on Drugs and the Role of SOUTHCOM. *In*: BAGLEY, B. M. e ROSEN, J. D. (Ed.). **Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today**. Florida: University Press of Florida, 2015. p. 67-86.
- TOLEDO, M. Bope fará "viagem de instrução" ao Haiti. **Jornal Folha de S. Paulo**. São Paulo, 11 de janeiro de 2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1101200812.htm>>
- TROJANOWICZ, R. C.; BUCQUEROUX, B. **Community policing: a contemporary perspective**. Anderson Pub. Co., 1990.
- U.S.CONGRESS. Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-Contra Affairs (100th Congress, 1st Session). Washington 1987.
- U.S.GOVERNMENT. Hearing Before The Ad Hoc Subcommittee On Contracting Oversight Of The Committee On Homeland Security And Governmental Affairs United States Senate. SENATE. Washington 2010.
- UNODC. Global Study on Homicide 2019. Vienna: United Nations Publications 2019.
- UNODC. World Drug Report 2000. New York and Vienna: United Nations Publications 2000.
- VELASCO, C.; D'AGOSTINO, R.; REIS, T. Um em cada três presos do país responde por tráfico de drogas. **Portal G1**. 3 de Fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/um-em-cada-tres-presos-do-pais-responde-por-trafico-de-drogas.ghtml>>
- VIANA, M. T. **Preparando para a guerra, preparando para a paz: a história de sucesso colombiana e a transformação do profissional militar**. 2017. (PhD) -, Pontifícia Universidade Católica do Rio De Janeiro - PUC-RIO, Rio de Janeiro.
- VIANA, N. Parceria em segurança pública é o “maior interesse” dos EUA no Brasil. **Agência Pública**, 7 de julho de 2011. Disponível em: <<https://apublica.org/2011/07/semana-wikileaks-parceria-em-seguranca-publica-e-o-maior-interesse-dos-eua-no-brasil/>>.
- VIANA, N. EUA treinaram policiais para conter manifestações na Copa. **Agência Pública**, 11 de junho de 2014. Disponível em: <<https://apublica.org/2014/06/eua-treinaram-policiais-para-conter-manifestacoes-na-copa/>>.

- VILLA, R. EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional. *In*: CEPIK, M. (Ed.). **Segurança internacional: práticas, tendências e conceitos**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 23-59.
- VILLELA, P. **As dimensões internacionais das políticas brasileiras de combate ao tráfico de drogas na década de 1990**. 2015. 192 f. (Master) - PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo.
- WACQUANT, L. **As Prisões da Miséria**. JORGE ZAHAR, 2001.
- WACQUANT, L. The Body, the Ghetto and the Penal State. **Qualitative Sociology**, 32, n. 1, p. 101, 2009.
- WACQUANT, L. C. A tempestade global da lei e ordem: sobre punição e neoliberalismo. **Revista de Sociologia e Política**, 20, n. 41, p. 7-20, 2012.
- WALKER III, W. O. The Limits of Coercive Diplomacy: U.S. Drug Policy and Colombian State Stability, 1978-1997. *In*: FRIMAN, H. R. e ANDREAS, P. (Ed.). **The Illicit Global Economy and State Power**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 1999. cap. 6, p. 143-171.
- WALTZ, K. N. The Emerging Structure of International Politics. **International Security**, 18, n. 2, p. 44-79, 1993.
- WEBER, M. **Economia e sociedade : fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1991.
- WEILLER, D. A CIA continua no Brasil: Documentos obtidos por ISTOÉ provam que a agência de espionagem atua clandestinamente no Brasil. Delegados da PF afirmam que até FHC foi bisbilhotado por equipamentos da CIA **ISTOÉ**, 21 de novembro de 2002. Disponível em: <https://istoe.com.br/22226_A+CIA+CONTINUA+NO+BRASIL/>.
- WEISSMAN, D. M. Remaking Mexico: Law Reform as Foreign Policy. UNC Legal Studies Research Paper: 1472-1520 p. 2013.
- WIKILEAKS. GAO Field Review of Narcotic Program. Brasília: **Wikileaks** 1973a.
- WIKILEAKS. Narcotics: Audio Visual Aids. **Wikileaks** 1973b.
- WIKILEAKS. Narcotics: Federal Police Narcotics Intelligence Center. **Wikileaks** 1973c.
- WIKILEAKS. NAS Brazil Activity Report, November 2007. **Wikileaks** 2007.
- WIKILEAKS. Brazil: Blackout - couves and implications (Cherie Jackson). **Wikileaks** 2009.
- WILLIAMS, P. Transnational criminal organisations and international security. *Survival*. 36: 96-113 p. 1994.
- WILLIAMS, P. Transnational criminal organizations: Strategic alliances. **The Washington Quarterly**, 18, n. 1, p. 57-72, 1995.

WOLA. **15th Anniversary Of Plan Colombia: Learning From Its Successes And Failures.**

WOLA. 2016.

WOODIWISS, M. **Organized Crime and American Power: A History.** University of Toronto Press, 2001.

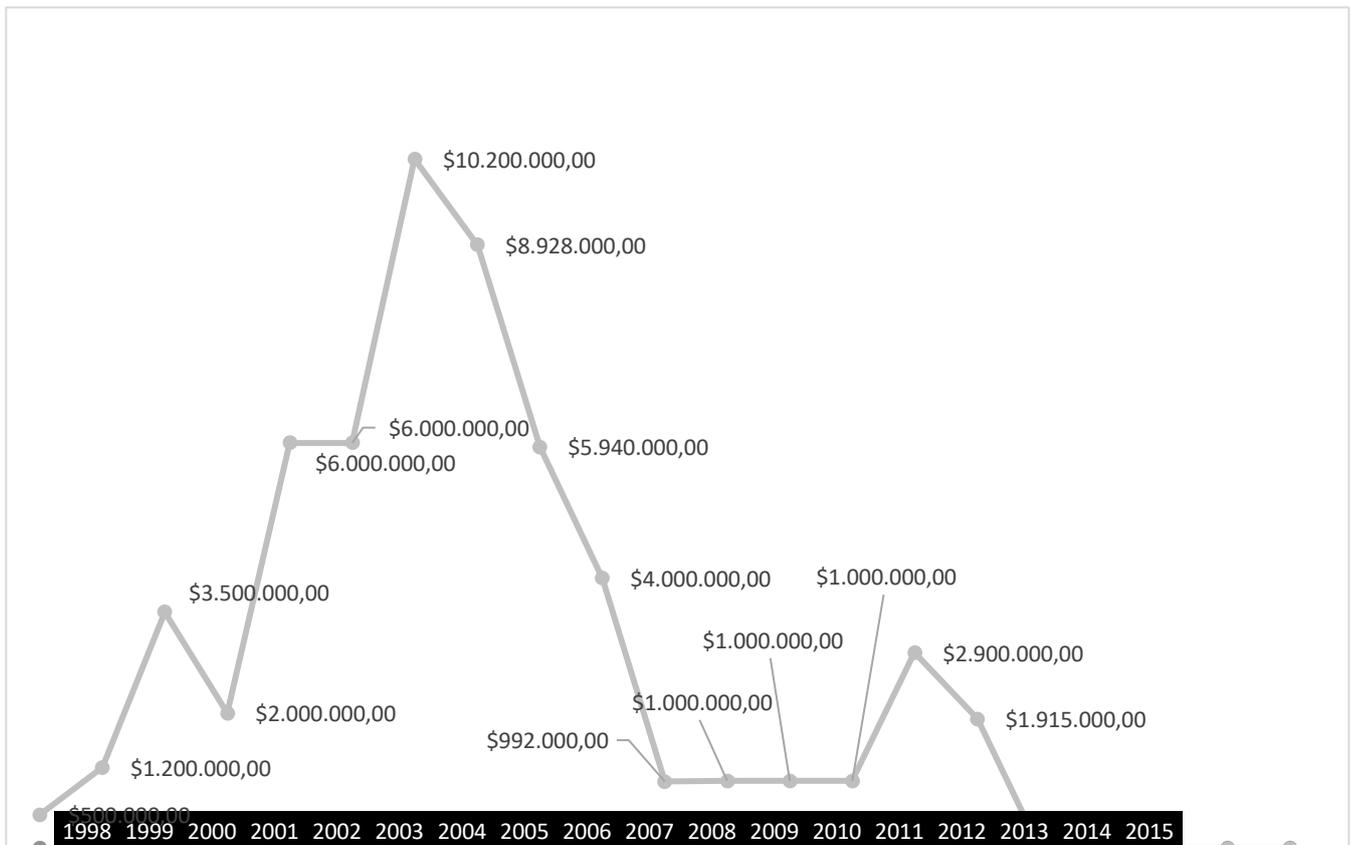
WOODIWISS, M. Transnational organized Crime : the global reach of an American concept.

In: EDWARDS, A. e GILL, P. (Ed.). **Transnational Organised Crime: perspectives on global security.** London: Routledge, 2003. cap. 1, p. 13-27.

YOUNG, J. **The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity.** SAGE Publications, 1999.

ZIRNITE, P. Reluctant Recruits: The US Military and the War on Drugs. **WOLA (Washington Office on Latin America),** 1997.

ANEXO 1 — FINANCIAMENTO DO INL (DEP. DE ESTADO) PARA A POLÍCIA FEDERAL DO BRASIL (1998-2015)



Fonte: gráfico produzido pela autora com base nos dados disponibilizados pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos