

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MATHEUS FARIA DIAS

**POLÍTICA DE COMBATE AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE DROGAS NO
BRASIL: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DA REDEMOCRATIZAÇÃO
(1990-2000)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhamá.

UBERLÂNDIA

2025

POLÍTICA DE COMBATE AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE DROGAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DA REDEMOCRATIZAÇÃO (1990-2000)¹

Matheus Faria Dias²

Resumo

Este trabalho analisa a política de combate ao tráfico internacional de drogas no Brasil entre 1990 e 2000, período que abrange a redemocratização e a reestruturação institucional do país. A pesquisa busca compreender como o Estado brasileiro respondeu ao desafio do narcotráfico em um contexto de crescente pressão internacional, especialmente por parte dos Estados Unidos, e sob o marco da Convenção da ONU de 1988. O estudo adota uma abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise documental, examinando legislações, acordos internacionais e dados oficiais. Constatou-se que o Brasil adotou estratégias majoritariamente repressivas e militarizadas, com ênfase no fortalecimento das forças de segurança e cooperação externa, mas com investimentos limitados em políticas sociais e preventivas. A inserção do país em uma rede transnacional de governança antidrogas moldou profundamente suas ações internas, resultando em impactos ambíguos sobre a segurança pública e os direitos humanos. O trabalho contribui para o debate sobre os limites e as consequências das políticas antidrogas no contexto latino-americano.

Abstract

This study analyzes Brazil's international drug trafficking policy between 1990 and 2000, a period marked by the country's re-democratization and institutional restructuring. The research aims to understand how the Brazilian state responded to the challenges of narcotrafficking within a context of growing international pressure—especially from the United States—and under the framework of the 1988 United Nations Convention. A qualitative approach was adopted, based on bibliographic review and document analysis, examining legislation, international agreements, and official data. The findings show that Brazil implemented predominantly repressive and militarized strategies, focusing on strengthening security forces and external cooperation, while investing minimally in preventive and social policies. The country's insertion into a transnational network of drug governance profoundly shaped its domestic actions, resulting in ambiguous impacts on public security and human rights. This research contributes to the debate on the limits and consequences of drug policies within the Latin American context.

Palavras-chaves: Brasil. Narcotráfico. Política Antidrogas. Cooperação

¹ Artigo Científico apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia, sob orientação do Prof. Dr. Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhamá.

² Graduando de Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia

1. Introdução

O tráfico internacional de drogas é um fenômeno transnacional³ que impacta diretamente a segurança pública, a economia e as relações internacionais de diversos países, incluindo o Brasil. A posição geográfica estratégica do país, localizado entre os principais produtores de drogas da América do Sul e os mercados consumidores da Europa e dos Estados Unidos, o coloca como uma rota central para o tráfico.

Além disso, o aumento do consumo interno ao longo das décadas agravou o problema, tornando-o uma questão prioritária tanto para a segurança interna quanto para a política externa. Durante o período da redemocratização, entre 1985 e 2000, o Brasil vivia um momento de reorganização institucional, com novos desafios de segurança e a necessidade de se alinhar às expectativas da comunidade internacional, especialmente no âmbito das políticas globais de combate ao narcotráfico.

A redemocratização brasileira é compreendida, neste trabalho, como o processo político, institucional e social de transição do regime militar autoritário (1964–1985) para um regime democrático, com base na reconstrução das instituições civis, na restauração das liberdades públicas e na ampliação da participação política. Este processo não se esgotou com o fim do governo militar, mas se prolongou por toda a década de 1990, sendo consolidado por eventos fundamentais como a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu garantias democráticas e direitos sociais, e a eleição direta de Fernando Collor em 1989, a primeira desde 1960.

A redemocratização também envolveu a reestruturação do papel do Estado, que passou por reformas neoliberais, adotando novos modelos de gestão pública, abertura comercial e inserção mais ativa em organismos multilaterais. Esses fatores impactaram diretamente a forma como o Brasil passou a tratar temas de segurança e criminalidade, incluindo o combate ao tráfico internacional de drogas. Em vez de uma autonomia plena, a política antidrogas passou a ser formulada em interação com pressões externas, refletindo uma

³ Crime transnacional é aquele que ultrapassa as fronteiras de um único Estado, envolvendo ações coordenadas em dois ou mais países, seja na execução, nos efeitos ou no planejamento da atividade criminosa. No caso do tráfico internacional de drogas, trata-se de uma prática que opera por redes que conectam produção, distribuição e comercialização entre diferentes territórios, desafiando a jurisdição nacional e exigindo mecanismos de cooperação internacional.

lógica transnacional que caracteriza o período pós-ditadura.

O recorte temporal deste trabalho comprehende o período de 1990 a 2000, por se tratar de uma fase crítica e transformadora da política brasileira de combate ao tráfico internacional de drogas, inserida no contexto de consolidação da redemocratização e redefinição do papel do Brasil no sistema internacional. A escolha de 1990 como ponto de partida coincide com o início do governo de Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito por voto direto após o regime militar, marcando uma nova fase da política externa brasileira e da reorganização institucional do Estado. Esse momento é caracterizado por reformas neoliberais, abertura ao mercado global, adesão a tratados internacionais e uma crescente ênfase na cooperação hemisférica em segurança, especialmente com os Estados Unidos.

Por outro lado, o ano 2000 foi escolhido como ponto de encerramento do recorte por representar o momento em que o Brasil já havia implementado importantes mudanças estruturais, como a criação da SENAD (1998) e do CONAD (2000), além de ter estabelecido formalmente o marco institucional da política antidrogas que orientaria os anos subsequentes, culminando na formulação da nova Política Nacional sobre Drogas (PNAD) e, posteriormente, na Lei nº 11.343/2006. Ao analisar esse intervalo de dez anos, é possível compreender com profundidade como o Brasil respondeu às pressões internacionais, estruturou seus órgãos de repressão e prevenção, e inseriu-se em redes de governança transnacional, estabelecendo as bases da política antidrogas contemporânea.

Assim, o recorte 1990–2000 permite investigar a fase de transição institucional e internacional do Estado brasileiro, combinando os desafios internos da redemocratização com as exigências externas de uma política global de combate às drogas, especialmente após a Convenção da ONU de 1988.

Nesse período, as políticas antidrogas no Brasil foram marcadas por uma forte influência das diretrizes internacionais, notadamente as políticas dos Estados Unidos, que, no contexto da chamada "Guerra às Drogas", exerceram pressão sobre os países latino-americanos para que adotassem medidas mais repressivas e militarizadas. Em resposta, o Brasil implementou estratégias voltadas para o fortalecimento das forças de segurança, o endurecimento das leis antidrogas e a realização de operações de repressão, especialmente nas fronteiras e nos grandes centros urbanos.

Apesar desses esforços, o período em análise apresenta resultados ambíguos. Se por um lado houve avanços no marco legislativo e no reconhecimento do Brasil como ator relevante em iniciativas regionais e globais de combate às drogas, por outro lado, as políticas

adotadas enfrentam limitações significativas. A falta de investimentos em prevenção, educação e políticas sociais contribuiu para a perpetuação das condições que favorecem o tráfico. Além disso, a militarização das políticas de segurança pública gerou consequências adversas, como o aumento da violência urbana, especialmente nas comunidades mais vulneráveis, e recorrentes violações de direitos humanos.

Dessa forma, compreender o contexto das políticas antidrogas do Brasil entre 1990 e 2000 é fundamental para avaliar os desafios enfrentados e os impactos dessas ações, tanto no cenário interno quanto nas relações internacionais do país. Este estudo busca analisar essas políticas à luz de suas motivações, estratégias e resultados, oferecendo uma perspectiva crítica sobre um tema de grande relevância para a segurança global e para a consolidação de políticas públicas mais eficazes e humanitárias.

A posição geográfica estratégica do Brasil, próximo aos principais países produtores de drogas da América do Sul, como Colômbia, Peru e Bolívia, o transformou em uma rota importante para o tráfico internacional, tanto como corredor de exportação para mercados internacionais quanto como ponto de consumo crescente.

Nesse contexto, as políticas de combate ao tráfico de drogas passaram a ser tratadas não apenas como uma questão de segurança interna, mas também como um tema de relações internacionais.

De fato, existem convenções internacionais que atuam no tema das drogas desde os primórdios do século passado, contudo, apenas após a introdução das Nações Unidas que houve a compreensão da proibição sistemática e universalizada sobre o combate ao tráfico de drogas. A exemplo disso, surge em 1988, a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, considerada um marco no combate ao narcotráfico. A Convenção fortaleceu a cooperação global no enfrentamento ao tráfico ao passo em que incentiva a colaboração entre os países para a extradição de criminosos, troca de informações e assistência jurídica mútua. Além disso, exigiu aos países membros a tipificação jurídica da distribuição de drogas ilícitas, além do confisco de bens ativos provenientes da lavagem de dinheiro resultantes dessas atividades.

O Brasil ratificou a Convenção em 1991, e sua adesão teve um impacto significativo nas políticas de combate às drogas no país. Para o Brasil, as políticas resultaram em uma série de medidas voltadas para o fortalecimento das forças de segurança, a criação de legislação mais rígida e a busca por cooperação internacional no enfrentamento do problema. Portanto, o período de 1990 a 2000 representa um momento crucial para entender como o Brasil lidou

com o tráfico de drogas em um contexto de transição democrática, destacando os limites e os impactos das políticas adotadas.

As políticas de combate ao tráfico internacional de drogas implementadas pelo Brasil neste intervalo temporal contribuíram de forma limitada para a redução do narcotráfico, por conta da adoção de estratégias predominantemente repressivas e militarizadas. Apesar de avanços em cooperação internacional e no fortalecimento de legislações, essas políticas foram prejudicadas pela falta de investimentos em ações estruturais, como políticas sociais preventivas e o fortalecimento institucional, além de terem gerado impactos colaterais negativos, como o aumento da violência urbana e violações de direitos humanos.

Essas políticas foram marcadas por iniciativas como o fortalecimento das forças de segurança, a implementação de operações de repressão ao tráfico em fronteiras e áreas urbanas, e a adoção de legislações mais severas, como a Lei Antidrogas de 1998. Além disso, o Brasil buscou ampliar sua participação em acordos internacionais e iniciativas regionais de combate ao tráfico, consolidando-se como um ator relevante na luta contra o narcotráfico na América Latina. No entanto, a ênfase em estratégias de repressão, sem o devido apoio a políticas preventivas e estruturais, resultou em efeitos limitados na contenção do tráfico e agravou problemas sociais preexistentes.

As variáveis deste estudo foram definidas a partir do objetivo central de compreender as políticas de combate ao tráfico internacional de drogas no Brasil entre 1990 e 2000, considerando os fatores que influenciaram sua formulação e os resultados alcançados. Nesse sentido, a principal variável independente é o conjunto de políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro durante o período analisado, incluindo ações de repressão ao tráfico, legislações específicas e cooperação internacional. Essas políticas são analisadas com base em sua estrutura, abrangência e influência de fatores externos, como as pressões norte-americanas no contexto da "Guerra às Drogas".

Por outro lado, as variáveis dependentes estão relacionadas aos impactos gerados por essas políticas. Entre elas, destacam-se os índices de tráfico de drogas no Brasil, os níveis de violência urbana, a eficácia na redução da criminalidade relacionada ao narcotráfico e as possíveis violações de direitos humanos decorrentes da militarização da segurança pública. Essas variáveis permitem avaliar em que medida as estratégias implementadas contribuíram para alcançar os objetivos declarados e os efeitos colaterais observados.

Além disso, outras variáveis intervenientes merecem ser consideradas, como o contexto socioeconômico e político do Brasil no período, incluindo fatores como

desigualdade social, corrupção e limitações estruturais das forças de segurança. Essas variáveis ajudam a compreender os desafios enfrentados pelo Estado brasileiro na implementação das políticas antidrogas e as barreiras que limitam sua eficácia.

Portanto, urge-se tratar o tráfico de drogas como problema socioeconômico, de segurança pública internacional. E, então, constata-se a influência de potências estrangeiras, especialmente dos Estados Unidos, e de organismos internacionais nas estratégias brasileiras de combate ao narcotráfico durante o período.

A escolha do tema “Política de combate ao tráfico internacional de drogas no Brasil: uma análise do período da redemocratização (1990-2000)” se justifica pela relevância e atualidade dessa questão para o campo das Relações Internacionais e para o contexto brasileiro. No contexto brasileiro, nota-se que o tráfico de drogas é um dos principais problemas que afetam a segurança pública e a estabilidade social no Brasil e em diversos países da América Latina.

A análise das políticas antidrogas implementadas durante o período de redemocratização é crucial para entender como o Estado brasileiro estruturou suas estratégias de combate ao narcotráfico em um momento de consolidação democrática e reestruturação de suas instituições. Esse período histórico é caracterizado por uma maior abertura política e pela redefinição das políticas de segurança, tornando-o um momento-chave para examinar os avanços e limitações das iniciativas do governo brasileiro no combate ao tráfico.

Além disso, do ponto de vista das Relações Internacionais, o tema do tráfico internacional de drogas é um fenômeno transnacional que envolve múltiplos atores e requer cooperação entre países. O Brasil, devido à sua posição geográfica estratégica e proximidade com grandes produtores de drogas na América do Sul, desempenha um papel central nas rotas de tráfico. Assim, compreender as políticas adotadas no período proposto é importante para avaliar o impacto da cooperação internacional, especialmente com os Estados Unidos, que, no contexto da "Guerra às Drogas", exerceram forte influência nas políticas de segurança de diversos países latino-americanos. Portanto, analisar essas relações permite explorar como pressões externas moldaram as políticas brasileiras e até que ponto essas estratégias contribuíram para a segurança interna e para o controle do tráfico.

Nesse sentido, o estudo dessas políticas fornece uma visão crítica sobre os desafios e as consequências do combate ao narcotráfico e contribui para o debate sobre a necessidade de políticas mais eficazes e que promovam um equilíbrio entre segurança e respeito aos direitos humanos.

Por fim, para desenvolver esta pesquisa sobre a política de combate ao tráfico internacional de drogas no Brasil entre 1990 e 2000, adota-se uma abordagem qualitativa, com foco na análise de documentos oficiais, incluindo legislações e planos nacionais de combate ao tráfico de drogas e na interpretação crítica de dados secundários. Uma abordagem qualitativa exploratória permite uma análise aprofundada dos elementos que compõem as políticas de combate ao tráfico de drogas, bem como dos contextos histórico, político e internacional que influenciaram essas políticas.

O método de procedimento da pesquisa será desenvolvido em várias etapas que permitirão uma investigação detalhada das políticas de combate ao tráfico de drogas no Brasil entre 1990 e 2000. Diante disso, foi realizado um levantamento bibliográfico focado na análise de autores brasileiros renomados na área, como Paulo Pereira com o livro “*Drugs, violence, and capitalism: the expansion of opioid use in the Americas (2021)*” e Priscila Villela “As dimensões internacionais das políticas brasileiras de combate ao tráfico de drogas na década de 1990 (2015)”, cujas obras exploram o contexto do tráfico de drogas, segurança pública e políticas antidrogas tanto no Brasil quanto em um cenário internacional, além de literaturas internacionais para completar a discussão. Essa revisão de literatura também inclui estudos que discutem a influência de organismos internacionais e das pressões exercidas pelos Estados Unidos sobre as políticas brasileiras de segurança.

2. O Brasil na conjuntura da “Guerra às Drogas”

A revisão bibliográfica deste trabalho concentra-se em obras, estudos e artigos que abordam a política antidrogas no Brasil, o tráfico internacional de drogas e as dinâmicas de segurança internacional na América Latina durante a década de 1990. Inicialmente, a literatura nacional oferece contribuições importantes para a compreensão das políticas públicas voltadas ao combate ao tráfico de drogas no período de redemocratização. Autores como *Paulo Pereira* destacam o impacto das políticas repressivas adotadas pelo Brasil na sua obra “*Drugs, violence, and capitalism: the expansion of opioid use in the Americas (2020)*”.

O artigo de Pereira (2020), apresenta uma análise crítica das transformações políticas, econômicas e sociais envolvidas no processo de expansão do consumo de opioides nas Américas, com destaque para a influência dos Estados Unidos na formulação de políticas antidrogas nos países latino-americanos. A partir de um enfoque interdisciplinar que articula segurança, saúde e capitalismo, o autor introduz conceitos centrais que ajudam a compreender o papel da política antidrogas como instrumento de controle social e de projeção geopolítica

na região.

Paulo Pereira (2020) se debruça sobre a forma como os Estados Unidos exporta sua “guerra às drogas” para os países do sul global, especialmente a América Latina. Esse modelo é caracterizado por uma ênfase no enfrentamento militarizado, no uso das forças armadas em operações de segurança pública e na priorização de estratégias repressivas em detrimento de abordagens preventivas e sanitárias. Para o autor, a lógica da “guerra” implica o tratamento do consumo e da circulação de drogas como questão de segurança nacional, e não apenas como problema de saúde pública (Pereira, 2020). O autor observa ainda que esse discurso ganhou força sobretudo a partir da década de 1990, quando os Estados Unidos intensificaram sua política de cooperação militar e policial com países latino-americanos, através de programas como o Plano Colômbia (1999) e a Iniciativa Mérida (2007). Tais iniciativas, embora oficialmente apresentadas como parcerias de combate ao tráfico internacional, acabaram reforçando estruturas autoritárias, ampliando a repressão sobre populações vulnerabilizadas e contribuindo para o aumento da violência estatal (Pereira, 2020).

Segundo Pereira (2020), a militarização da política antidrogas exportada pelos EUA é parte de uma lógica mais ampla de reconfiguração do controle social no neoliberalismo tardio. Trata-se de um processo que combina a fragmentação da proteção social com o fortalecimento das funções repressivas do Estado. Assim, os países latino-americanos não apenas reproduzem as práticas de policiamento e repressão do modelo norte-americano, mas o fazem dentro de um contexto marcado pela desigualdade estrutural, pobreza urbana e ausência de políticas públicas integradas. Essa relação assimétrica e dependente reforça, segundo o autor, um padrão colonial de governança das drogas, no qual o controle punitivo se impõe sobre as possibilidades de alternativas democráticas e de saúde (Pereira, 2020).

Assim, o conceito de "pacificação", inspirado nos trabalhos de Mark Neocleous (2014) e de Michel Foucault, ajudam a descrever a forma como o Estado contemporâneo articula repressão e regulação social por meio de políticas supostamente voltadas para o “bem-estar público”. Nesse sentido, a pacificação não é apenas o ato de reprimir o inimigo interno — o traficante, o usuário ou o morador da periferia — mas sim um projeto político-econômico de estabilização da ordem capitalista, que combina coerção com mercado. A política antidrogas, sob essa ótica, deixa de ser apenas uma ação emergencial contra o crime e passa a funcionar como instrumento de reconfiguração urbana, gestão de populações e reprodução de desigualdades (Pereira, 2020).

Esse processo é particularmente evidente nas formas como a política de drogas

interfere no espaço urbano e nas relações sociais. A atuação militarizada, geralmente concentrada em favelas e periferias, é justificada pela necessidade de “restaurar a ordem”, mas, na prática, normaliza a presença permanente da violência estatal e aprofunda o estigma sobre territórios marginalizados. A pacificação, portanto, não elimina o problema das drogas — pelo contrário, ela mantém o ciclo de criminalização, encarceramento e exclusão, que beneficia tanto as instituições repressivas quanto setores econômicos ligados à segurança privada, ao sistema penitenciário e à indústria farmacêutica (Pereira, 2020).

Outra contribuição primordial ao trabalho é o de Priscila Villela (2015) que analisa “As dimensões internacionais das políticas brasileiras de combate ao tráfico de drogas na década de 1990”, onde se explora a relação entre segurança pública e direitos humanos, evidenciando como a militarização das políticas de segurança afeta comunidades vulneráveis e agrava desigualdades sociais.

Villela (2015) se propõe a investigar não apenas as transformações institucionais e legislativas brasileiras ocorridas nesse período, mas também os condicionamentos externos que motivaram ou pressionaram o Estado brasileiro a adotar tais medidas, numa perspectiva ancorada na análise da política internacional e da segurança hemisférica.

No centro da análise está a tese de que a década de 1990 marcou um recrudescimento das políticas antidrogas no Brasil, articulado a uma nova inserção internacional do país, mais aberta à cooperação com regimes e agendas multilaterais. Essa guinada foi motivada por pelo menos quatro fatores interligados: o crescimento do tráfico na América Latina, a ofensiva antidrogas dos Estados Unidos na região, a pressão normativa das Nações Unidas e a reorientação diplomática do Brasil pós-Guerra Fria (Villela, 2015, p. 13). A autora demonstra que esse contexto geopolítico fez com que o Brasil passasse a incorporar — em seu discurso e em suas práticas — as concepções internacionais que definiam o tráfico de drogas como uma ameaça à segurança internacional.

A chamada "guerra às drogas", intensificada desde os governos Reagan e Bush, não apenas orientou ações internas nos EUA, mas foi também projetada para além de suas fronteiras por meio de pressão diplomática, financiamento militar, cooperação técnica e presença de agências como a *Drug Enforcement Administration* (DEA) nos países da região. Segundo Villela (2015), a militarização do combate às drogas e a associação do tráfico ao crime organizado e ao terrorismo permitiram justificar intervenções, como a invasão do Panamá em 1989, e a crescente atuação norte-americana em países como Colômbia, Peru e, de forma indireta, no Brasil (Villela, 2015, p. 46).

No caso brasileiro, Villela (2015) argumenta que houve resistência parcial por parte das autoridades — especialmente no âmbito militar e diplomático — à presença direta dos EUA no território nacional. No entanto, ela demonstra que, mesmo sem consentir explicitamente com a intervenção estrangeira, o Brasil reproduziu internamente as diretrizes e práticas da política antidrogas norte-americana. Isso pode ser observado na utilização crescente das Forças Armadas no apoio à Polícia Federal, no reforço da vigilância das fronteiras, na aprovação da Lei do Abate (Lei nº 9.614/98) e na criação de estruturas institucionais como a SENAD e o CONAD que, embora nacionais, foram fortemente influenciadas pelos padrões internacionais (Villela, 2015, p. 104–120).

A Lei do Abate alterou dispositivos do Código Brasileiro de Aeronáutica para autorizar a interceptação e, em última instância, a destruição de aeronaves que ingressarem no espaço aéreo nacional sem autorização ou fossem suspeitas de envolvimento com o tráfico de drogas. A medida foi concebida como parte de um esforço mais amplo de fortalecimento do controle aéreo e das capacidades de vigilância do Estado brasileiro, sobretudo em áreas fronteiriças da região amazônica, reconhecidamente utilizadas como rota de escoamento de entorpecentes provenientes dos países andinos (VILLELA, 2015).

O alinhamento legislativo e normativo do Brasil com os tratados internacionais, especialmente a Convenção de Viena de 1988, ampliou os poderes repressivos dos Estados e introduziu a criminalização da posse para consumo pessoal. Villela (2015) aponta que a adesão do Brasil a essas convenções não ocorreu apenas por iniciativa soberana, mas sob pressão da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) e da *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), que chegaram a enviar missões ao país para cobrar mudanças legislativas (Villela, 2015, p. 129). O trabalho também revela a forma como o Brasil, na tentativa de manter boas relações diplomáticas com os Estados Unidos, incorporou parte de seus interesses à agenda doméstica — especialmente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso. Embora a diplomacia brasileira tenha buscado manter sua postura soberanista, evitando o ingresso direto de tropas ou bases militares estrangeiras, o país aceitou o estreitamento da cooperação policial e de inteligência, além de investir em infraestrutura de controle como o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)⁴ e o Sistema

⁴ Programa brasileiro criado com o objetivo de monitorar o espaço aéreo e terrestre da região amazônica. Sua principal função é coibir atividades ilegais como o narcotráfico por meio da utilização de tecnologias de rastreamento, radares e sensores. Contou com financiamento internacional e participação de empresas estrangeiras, como a norte-americana Raytheon.

de Proteção da Amazônia (SIPAM)⁵, sob a justificativa de monitorar o espaço aéreo e as fronteiras amazônicas, regiões críticas para o escoamento da cocaína produzida nos países andinos (Villela, 2015, p. 115).

Nesse sentido, a teoria da governança em rede, proposta por autores como Rhodes (2007), permite compreender como a formulação de políticas públicas — especialmente em áreas sensíveis como a segurança e o combate às drogas — ocorre por meio da interação entre múltiplos atores, níveis de governo e esferas de poder. Essa perspectiva é aprofundada por Débora Macedo (2015) ao analisar a inserção do Brasil nos regimes internacionais de combate às drogas.

Para Macedo (2015), a política antidrogas contemporânea não pode ser explicada apenas por decisões estatais soberanas ou dinâmicas internas, mas sim como parte de um sistema transnacional de governança, no qual normas, práticas e estratégias são compartilhadas, produzidas e reproduzidas por redes de atores globais e locais. Nesse contexto, o Brasil, sobretudo a partir da década de 1990, passa a operar não mais como um formulador autônomo de sua política de combate ao tráfico, mas como um nó dentro de uma rede de governança internacional antidrogas, submetendo-se a diretrizes multilaterais (como a Convenção de Viena de 1988), a pressões diplomáticas (como aquelas advindas da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes – JIFE) e à influência direta dos Estados Unidos, principal protagonista na agenda global proibicionista.

Macedo (2015) ainda argumenta que o regime internacional de drogas, embora formalmente baseado em acordos multilaterais, é assimétrico e centrado no modelo repressivo norte-americano, que vincula o tráfico ao crime organizado e justifica, sob o manto da segurança hemisférica, a militarização das fronteiras, o endurecimento penal e a vigilância internacional sobre os países do Sul Global. A partir dessa lógica, observa-se que a atuação brasileira — expressa na criação da SENAD, do CONAD, na promulgação da Lei do Abate e na adesão a tratados internacionais — revela um processo de internalização normativa e estratégica de uma governança transnacional antidrogas, que combina elementos de segurança, diplomacia, economia e política criminal. No entanto, ao articular a teoria de redes com a crítica aos regimes internacionais, Macedo (2015) oferece uma base teórica robusta para compreender como o Brasil se tornou receptor e executor de uma política antidrogas

⁵ Estrutura complementar ao SIVAM, voltada à integração, processamento e disseminação de informações estratégicas sobre a região amazônica. Atua em apoio a ações de defesa, segurança pública, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, sendo responsável pela gestão civil das informações coletadas pelo SIVAM.

globalizadas, cujo centro de irradiação normativa e técnica é ocupado pelos Estados Unidos e seus aliados multilaterais.

3. O Contexto Histórico e Político do Combate ao Tráfico no Brasil

Em uma breve análise histórica sobre a posição da legislação brasileira frente à problemática das drogas, encontram-se diversas alterações desde os anos de 1940. Neste ano, o Brasil promulgou um novo Código Penal que, em seu artigo 281, criminaliza o comércio, fabricação e transporte de substâncias entorpecentes. Embora o uso pessoal não fosse explicitamente mencionado, essa legislação autorizou as autoridades a aplicarem sanções contra usuários e traficantes de drogas ilícitas. A gestão de governo de Getúlio Vargas entendia que era inaceitável a utilização de drogas por parte dos trabalhadores, a quem o governo detinha uma forte preocupação, a fim de conter comportamentos desviantes (Matos, 2000).

A Lei nº 5.726, aprovada em 1971, representou uma das principais medidas legislativas de combate às drogas com o argumento de que havia a necessidade de proteger o interesse coletivo e individual contra os perigos do consumo de drogas. Como se pode observar no art. 2º “o uso de entorpecentes ou substâncias que determinem dependência física ou psíquica constitui infração penal, por atentar contra a saúde pública e o bem-estar social.” (BRASIL. Lei nº 5.726, de 29 de outubro de 1971).

Ademais, inspirado no art. 1º da Lei de Segurança Nacional, o art. 1º da Lei de Drogas traduzia esse clamor público ao destacar que: “É dever de toda pessoa física ou jurídica colaborar no combate ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica.” (Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 out. 1976.)

Assim, por meio de várias alterações legislativas ao longo da história da política brasileira, surge em 21 de outubro de 1976, a Lei 6368/76. A promulgação da Lei representou um marco na política antidrogas brasileira, pois estabeleceu um novo arcabouço legal para o controle e repressão ao tráfico e ao uso de substâncias ilícitas. É por meio dessa legislação que se passa a tratar de forma específica do uso e do tráfico de entorpecentes, diferenciando penalmente os usuários dos traficantes. Além disso, destaca-se a tipificação do crime de tráfico de drogas, que passou a ser punido com reclusão de 3 a 15 anos e multa, sendo que, mesmo o porte para uso pessoal ainda era criminalizado, com a possibilidade de detenção de 6 meses a 2 anos, além da obrigatoriedade do tratamento médico e educativo para a reabilitação dos usuários.

Ao longo dos anos, a Lei nº 6.368/1976 demonstrou deficiências em sua abordagem estritamente repressiva e punitiva, o que levou a debates sobre a necessidade de reformas na política antidrogas brasileira. Além da sua revogação em 2006, pela lei 11.343, que é a normativa responsável pela criação do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad.

Urge-se salientar que as políticas antidrogas continuaram como um instrumento de caráter repressivo e de controle social durante a Ditadura Militar (1964-1985). Influenciada pelo contexto internacional da chamada "Guerra às Drogas", liderada pelos Estados Unidos, a abordagem brasileira focou principalmente na criminalização do uso e na intensificação da repressão policial, refletindo a lógica autoritária do regime.

Como explica o criminólogo Nilo Batista, essa legislação estabelece a imposição desse dever jurídico com a finalidade de “converter qualquer opinião dissidente da política repressiva numa espécie de cumplicidade moral com as drogas” (BATISTA, 1998, p. 139). A lei previa sanções para entidades que não participassem ativamente do combate às drogas, além de determinar que pessoas jurídicas poderiam perder auxílios e subvenções caso não colaborassem com os planos e programas.

Assim, será no fim da Ditadura Militar no Brasil em 1985, que as políticas antidrogas do país se consolidam frente ao alinhamento com os interesses estratégicos dos Estados Unidos nos países da América Latina. Em 1986, há 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 Drogas. Esse acordo previa uma ampla cooperação bilateral entre os dois países, abrangendo três dimensões principais: (i) repressão ao tráfico internacional de drogas, com intercâmbio de informações, treinamento e fornecimento de equipamentos; (ii) redução da demanda, por meio de campanhas educativas e programas de prevenção; e (iii) fortalecimento institucional, com o aprimoramento da estrutura das forças policiais brasileiras, em especial a Polícia Federal.

O tratado foi assinado em 1986, mas sua implementação formal só ocorreu em 1990, com a aprovação pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 61/1990) e sua promulgação em 1991 (Decreto nº 179/1991). No entanto, antes mesmo dessa ratificação, os efeitos do acordo já eram perceptíveis, especialmente na intensificação das operações conjuntas entre as forças de segurança brasileiras e a *Drug Enforcement Administration* (DEA), agência antidrogas norte-americana. A presença da DEA no Brasil se expandiu progressivamente a partir desse período, com a abertura de escritórios em Brasília e São Paulo e a promoção de treinamentos para agentes da Polícia Federal.

Ademais, é importante destacar a implementação da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Este tratado internacional, adotado em 20 de dezembro de 1988 em Viena, visa fortalecer a cooperação entre os países no combate ao tráfico de drogas e atividades relacionadas. Considerado o terceiro pilar do sistema internacional de controle de drogas, ele complementa a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 e a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 (Nações Unidas, 2013). O tratado enfatiza a importância de reduzir o sofrimento humano associado ao uso de drogas, instando os Estados a adotarem medidas eficazes nas áreas de prevenção, tratamento e reabilitação de dependentes químicos.

Coincidindo com esse cenário, a Secretaria Nacional de Entorpecentes foi criada em 1993 pela Lei nº 8.764, com a missão de supervisionar, acompanhar e fiscalizar a execução das normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Entorpecentes. Além disso, a secretaria busca promover a integração do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes com os órgãos estaduais e municipais que atuam nessas áreas. Um dos objetivos centrais desse sistema é a articulação entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas ações no combate ao tráfico de drogas.

Dentro desse marco temporal, o narcotráfico se expande, alimentando-se dos graves problemas estruturais do Brasil, como o enfraquecimento do Estado, o aumento do desemprego, a prevalência da economia informal e a crescente marginalização de diversos grupos sociais no processo de desenvolvimento do país, especialmente diante do acelerado crescimento dos centros urbanos. Dados mostram que no início da década, a taxa média anual de desemprego era de 4,3%, mas ao longo dos anos, esse índice sofreu elevações significativas, impulsionadas por fatores como instabilidade política, crises econômicas internacionais e ajustes estruturais internos. Em 1992, por exemplo, durante o processo de impeachment de Fernando Collor de Mello, a taxa de desemprego saltou para 5,8%. Por reflexo das complicações da economia brasileira, no final de 1998, o desemprego chega ao pico de 7,6% (Folha de S. Paulo, 2000).

Simultaneamente, observou-se uma expressiva expansão da economia informal. Em 1990, os trabalhadores com carteira assinada representavam 56,9% da população ocupada nas principais regiões metropolitanas do país. Contudo, ao final da década, esse número havia caído para 44,5%, indicando uma retração no emprego formal. Em contrapartida, os trabalhadores sem carteira assinada cresceram de 19,1% para 26,4% no mesmo período, enquanto os trabalhadores por conta própria aumentaram de 18,5% para 23,6% (Folha de S.Paulo, 2000).

A interação desses fatores não apenas favorece a expansão do narcotráfico, mas transformou o Brasil em um ator ativo, não mais apenas uma rota estratégica de tráfico internacional, mas agora também um centro significativo de processamento, importação e exportação de diversas drogas. O país se consolida, assim, tanto na produção quanto no consumo, e ainda introduz novas substâncias nos mercados interno e externo, inserindo-se de maneira efetiva na estrutura do crime relacionado ao tráfico internacional.

4. As Políticas Brasileiras de Combate ao Tráfico Internacional de Drogas

Tradicionalmente, o uso de substâncias ilícitas e o tráfico de drogas no Brasil têm sido encarados de maneira fundamental, ou seja, sob uma perspectiva legal e médica. Consequentemente, as forças de segurança, o sistema judiciário e os setores de saúde desempenharam, por um extenso período, a função principal — e, em certas ocasiões, a única — do Estado para enfrentar as questões relacionadas às drogas ilegais (Soares, 2011). A partir da década de 1970, a legislação brasileira assumiu uma abordagem que priorizava a criminalização do consumo, negligenciando as iniciativas de prevenção e o combate ao tráfico interno. Esse modelo se manteve vigente até os anos 1990, quando praticamente não existiu uma política governamental coerente que tratasse da questão de uma forma abrangente e multidimensional.

A situação de inação tanto por parte do Estado quanto da sociedade, unida aos fatores mencionados anteriormente que contribuíram para o crescimento do narcotráfico no Brasil, é agravada pela falta de entendimento sobre o assunto. Além dos sistemas de vigilância e de repressão – ou seja, as forças policiais e os órgãos de inteligência, que também enfrentam suas limitações –, existe uma deficiência na disponibilização de dados organizados e estruturados que possam apoiar a elaboração de políticas públicas e a tomada de decisões nesse campo. Durante a década de 1990, começaram a emergir estudos de qualidade, embora mais como iniciativas isoladas de pesquisadores do que resultado de um comprometimento deliberado do Estado em incentivar e aprofundar essa temática complexa e repleta de possíveis implicações.

Embora haja tentativas do Governo Federal, que começaram na administração de Itamar Franco e ganharam força com Fernando Henrique Cardoso, para reformular as estratégias de combate às drogas e adotar uma nova perspectiva sobre a questão, incluindo o envolvimento das Forças Armadas, percebe-se que essas ações não levaram a uma alteração significativa ou a uma melhora considerável na situação do narcotráfico no Brasil. Isso se deve ao fato de que, além da profunda inserção do fenômeno na sociedade e até mesmo em

setores do próprio Estado, acontecimentos recentes agravaram os desafios relacionados ao enfrentamento do problema. Entre eles, destacam-se os efeitos das políticas repressivas adotadas por países vizinhos e as novas táticas dos narcotraficantes, que passaram a descentralizar suas operações. Soma-se a isso o aumento considerável da circulação de bens e pessoas pelas fronteiras nacionais, impulsionado pela abertura econômica e pelo processo de integração promovido pelo Mercosul.

Assim, considerando que o narcotráfico é uma atividade de caráter transnacional e que seu combate envolve políticas de cooperação internacional, além das particularidades da participação do Brasil no tráfico de drogas ilícitas, torna-se fundamental que sua análise sociológica, no contexto brasileiro, esteja integrada a uma abordagem política que leve em conta tanto os condicionantes regionais internos quanto o cenário das relações internacionais.

A formulação e implementação da política de drogas no Brasil eram de responsabilidade do Ministério da Justiça, por meio do Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN). Criado em 2 de setembro de 1980 e reestruturado em 10 de maio de 1990, o CONFEN, ao ser reformulado, passou a buscar o desenvolvimento de uma política mais sólida e consistente.

O COFEN implementou campanhas educativas e programas voltados para a prevenção primária, com foco especial em escolas e comunidades. Esses programas visavam fornecer informações sobre os riscos do consumo de drogas, capacitando os indivíduos a desenvolverem habilidades que os ajudassem a resistir à pressão social e ao uso de substâncias (COFEN, 1988). Essa abordagem buscava minimizar os prejuízos causados pelo uso de drogas, sem exigir necessariamente a abstinência completa dos usuários. A política de redução de danos, sustentada pelo princípio de *harm reduction*, foi inicialmente defendida por pesquisadores como Rosenbaum (1997). Essa proposta enfatiza a necessidade de se desenvolverem políticas de saúde pública que priorizem a segurança dos indivíduos que consomem substâncias, evitando sua criminalização e marginalização.

No contexto brasileiro, o COFEN, em parceria com a Organização Mundial da Saúde (OMS), passou a apoiar práticas como a distribuição de seringas descartáveis e programas de tratamento para dependentes químicos, promovendo uma abordagem mais humana e menos punitiva.

Simultaneamente, a Secretaria Nacional de Entorpecentes (SNE) foi criada em 1993 pela Lei nº 8.764, com a responsabilidade de supervisionar, acompanhar e fiscalizar a implementação das normas definidas pelo Conselho Federal de Entorpecentes. A secretaria também tem como objetivo promover a integração do Sistema Nacional de Prevenção,

Fiscalização e Repressão de Entorpecentes (SINAD) com os órgãos estaduais e municipais envolvidos nessas questões. Esse sistema visa, entre outras coisas, a integração das ações dos diferentes níveis de governo no combate ao tráfico de drogas.

No que tange a ações específicas de combate às drogas entre 1990 e 2000, destaca-se o apoio contínuo às comunidades terapêuticas e aos programas de redução de danos. O CONFEN, antes de sua extinção, reconheceu a importância dessas comunidades e contribuiu para a criação de normas mínimas de funcionamento, visando evitar a proliferação desorganizada de instituições que se autodenominavam comunidades terapêuticas (Febract, s.d.). Esse apoio facilitou a aproximação dessas entidades com o meio acadêmico e o poder público, promovendo melhorias assistenciais e possibilitando o acesso a financiamentos públicos.

Nesse contexto, em 1998, a partir da medida provisória 1.669, de 19 de junho, editada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, há a transformação do COFEN para o Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), junto com a criação da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), com objetivo de fortalecer e ampliar a coordenação das políticas de combate ao tráfico. Com a criação do CONAD e a implementação da SENAD, houve uma mudança nas estratégias de combate ao narcotráfico no Brasil. As políticas adotadas por esses órgãos buscavam não apenas o combate à produção e ao tráfico de drogas, mas também o enfrentamento das causas sociais que favoreciam a expansão do narcotráfico, como a desigualdade social e a falta de acesso à educação e ao trabalho. No entanto, apesar dos pequenos avanços representados pela criação do CONAD e da SENAD, como realização de fóruns nacionais e seminários internacionais para debater e alinhar estratégias de enfrentamento ao problema das drogas, Cavalcanti (2001) destaca que os resultados das políticas antidrogas ainda foram limitados em relação à redução do tráfico de drogas e à efetiva prevenção do consumo.

Outro ator importante que se soma o combate mais direto ao narcotráfico são as forças armadas, fato que gerou um intenso debate. Contudo, esse envolvimento começou de forma concreta nas Operações Rio I (novembro de 1994) e Rio II (janeiro/fevereiro de 1995), realizadas no Estado do Rio de Janeiro. O objetivo dessas operações foi restaurar a presença do Estado em áreas controladas pelo narcotráfico, inclusive com a ajuda dos Estados Unidos no compartilhamento de informações sobre o tráfico de armas. Os resultados negativos dessas intervenções como os relatos de abuso de autoridade, aumento de ocorrências de sequestros e assaltos a banco (Folha de S.Paulo, 1995), somados aos receios de que essa abordagem não resolvesse o problema de forma eficaz, uma vez que o tráfico poderia se intensificar em novas

formas, geraram desgastes para as Forças Armadas. Isso ocorreu porque a ação militar, embora focada em combater a violência urbana, acabava apenas lidando com os sintomas do narcotráfico, sem atacar as suas causas profundas. No Brasil e na América Latina como um todo, o papel das forças armadas nas atuações internas e externas nunca foi muito clara (SANTOS, 2004, P. 124).

As lições aprendidas com as Operações Rio I e II indicaram que, para combater o crime organizado e reduzir a violência urbana, seria necessário abordar as causas do narcotráfico. Isso envolve a presença do Estado por meio da oferta de serviços essenciais, como educação, saúde, habitação, saneamento básico e segurança coletiva. Assim, a política de combate às drogas passou a ser entendida como uma estratégia de nível nacional, visando enfrentar uma rede internacional, com o Brasil atuando como um ponto de trânsito nesse circuito.

À época, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) ocupava um papel secundário na formulação da política de combate ao narcotráfico. Sua atuação concentra-se na representação do Brasil junto a organismos internacionais, especialmente na Organização das Nações Unidas (ONU) e na Organização dos Estados Americanos (OEA). Além disso, o MRE, em cooperação com o Ministério da Justiça, desempenha um papel fundamental na negociação de tratados multilaterais e bilaterais voltados para a cooperação no enfrentamento ao tráfico de drogas.

Sobre a atuação do MRE, uma das principais ações foi a adoção da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, celebrada em Viena em 1988 e ratificada pelo país em 1991, que se tornou o principal marco jurídico internacional na área. A Convenção de Viena estabeleceu a base para cooperação judicial, policial e aduaneira, fornecendo as ferramentas legais necessárias para que países como o Brasil pudessem estruturar políticas internas compatíveis com os padrões internacionais. A internalização desse tratado impulsionou reformas legais e institucionais no Brasil, como a criação da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) em 1998.

De forma clara, nota-se que, as transformações ocorridas tanto no contexto internacional quanto no interno levaram o Brasil a adotar uma nova postura no cenário global, incorporando novos temas à sua agenda de política internacional. Em suma, a mudança advinda do contexto internacional, de maneira geral, tratava-se de iniciativas norte americanas. Em 1989, foi publicado o documento *National Drug Control Strategy*, que orientou as políticas antidrogas do governo de George H. W. Bush entre 1989 e 1993. Nesse relatório, afirmava-se que, devido à estreita relação entre a segurança nacional dos Estados

Unidos e a estabilidade regional nas Américas e em outras partes do mundo, o problema das drogas havia se tornado uma das principais prioridades da política externa norte-americana (Estados Unidos, 1989). A estratégia delineada no texto reforçava a visão de que o enfrentamento ao narcotráfico deveria ocorrer diretamente nos locais de origem das substâncias ilícitas e que somente por meio da cooperação internacional seria possível diminuir o fornecimento global de drogas que chegava ao território norte-americano (Estados Unidos, 1989).

Por isso, é nesse contexto que os Estados Unidos não apenas incentivaram, mas exerceram pressão política e diplomática para que os países do continente americano incorporassem as diretrizes de sua política antidrogas às suas próprias agendas nacionais. Assim, a política antidrogas norte-americana não só moldou o discurso global sobre o tema, mas também exerceu influência determinante sobre a arquitetura institucional e legislativa dos países latino-americanos ao longo da década de 1990.

Assim sendo, é imprescindível discutir a intensidade com que houve a influência e pressão das organizações internacionais e dos Estados Unidos sobre as políticas de combate ao tráfico internacional de droga tanto no Brasil quanto nos outros países da América Latina. Diante disso, a partir da década de 1990, a segurança internacional dos Estados Unidos na América Latina passou a ter como principal foco a guerra às drogas (ANDREAS et al., 1995, p. 75-76; VILLA, 2010, p. 38). Embora essa estratégia já tivesse sido delineada pelos governos de Richard Nixon e Ronald Reagan nas décadas de 1970 e 1980, foi apenas a partir dos anos 1990 que as iniciativas de intervenção e policiamento internacional adquiriram maior prioridade e alcance dentro da política externa norte-americana.

Como relatado em publicações feitas em 1990, pelo *National Drug Strategy* (ESTADOS UNIDOS, 1990a, p. 103) e pela *National Security Strategy* (ESTADOS UNIDOS, 1990b, p. 7), os estadunidenses tiveram uma disposição em envolver militares norte-americanos e latino-americanos no combate ao tráfico de drogas no hemisfério. A partir desse momento, o Comando do Sul dos Estados Unidos (SOUTHCOM) tornou-se um instrumento direto de interdição do narcotráfico na América Latina. Além disso, os governos da região passaram a sofrer pressões para empregar suas Forças Armadas no enfrentamento desse crime (TOKATLIAN, 2010, p. 43).

Havia uma divergência entre a Polícia Federal e as Forças Armadas em relação à cooperação com os Estados Unidos no combate ao tráfico de drogas. Enquanto a Polícia Federal recebia auxílios financeiros e treinamento da DEA, as Forças Armadas tradicionalmente se opunham à presença de forças estrangeiras em território nacional,

especialmente aos exercícios militares realizados na Amazônia (BANDEIRA, 2010, p. 109). No âmbito diplomático e em seu discurso oficial, o Brasil sustentou sua posição baseada na autodeterminação das políticas domésticas e na soberania territorial, declarando-se veementemente contrário à presença militar dos Estados Unidos na América Latina, com destaque para a região amazônica. Contudo, sem dúvidas a temática do combate às drogas fazia parte da relação bilateral entre Brasil e Estados Unidos, fazendo com que os americanos concretamente tivessem uma importância na definição das políticas de combate no Brasil (HERZ, 2006, p. 208).

Em 1995, o Brasil e os Estados Unidos renovaram os termos estabelecidos em 1986 ao assinarem o Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes. Esse acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional em 1996 e posteriormente promulgado em 1997 (Decreto nº 2.242/97). A coordenação do tratado ficou a cargo do Escritório de Assuntos Internacionais de Entorpecentes (INM), vinculado ao Departamento de Estado dos EUA, e do Departamento de Organismos Internacionais (DOI) do MRE. Além disso, a cooperação envolveu o Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Política sobre Drogas (SENAD), a Polícia Federal e a DEA.

No período de 1995 a 2001, foram disponibilizados aproximadamente US\$9 milhões para o financiamento de projetos, treinamentos, aquisição de equipamentos, além de ações voltadas à redução da demanda por drogas e à repressão ao tráfico. No entanto, investigações conduzidas pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados apontaram que, além das operações realizadas de forma independente pela DEA no Brasil, sem o conhecimento da Polícia Federal ou do Itamaraty, houve a transferência irregular de cerca de US\$ 2 milhões da Embaixada dos Estados Unidos para contas bancárias de membros da Divisão de Repressão a Entorpecentes (DRE) da Polícia Federal entre 1996 e 1999 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 5). Além disso, o então diretor da Polícia Federal, Getúlio Bezerra, admitiu ter recebido em suas contas bancárias aproximadamente 11,2 milhões de dólares provenientes da Embaixada dos Estados Unidos no período de 1999 a 2002 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 2).

Entretanto, esses repasses não estavam previstos nos Memorandos de Entendimento (MDE) firmados entre os dois países e tampouco passavam pelo Orçamento da União (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 6). Esse cenário levanta a hipótese de que as agências norte-americanas poderiam exercer algum nível de influência sobre as operações conduzidas por esse órgão no Brasil, gerando preocupações sobre a autonomia e a soberania

nacional no contexto do combate ao narcotráfico.

Ainda assim, em 1997, Brasil e Estados Unidos formalizaram a assinatura do Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal (MLAT, na sigla em inglês). Com base nos dispositivos deste tratado, o *Federal Bureau of Investigation* (FBI) obteve autorização para estabelecer um escritório em Brasília. Além disso, como parte das iniciativas decorrentes do acordo, foi proposta a criação de um grupo de trabalho especializado formado temporariamente para atuar em missões específicas destinada ao combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas.

Consequentemente, com base em denúncias presentes em relatórios governamentais e divulgados pela mídia, há indícios de que essas agências internacionais, em determinados momentos, atuaram de maneira autônoma no território brasileiro, indo além dos termos estabelecidos nos acordos diplomáticos firmados entre os dois países. Esse tipo de atuação gerou questionamentos sobre a soberania nacional, uma vez que colocava em dúvida a efetividade do posicionamento soberanista adotado pelo Brasil em seus discursos diplomáticos.

5. Impactos e Limitações das Políticas Adotadas

A falta de controle do espaço aéreo nas regiões Norte e Nordeste, aliada à urbanização desordenada, à desestruturação familiar e ao enfraquecimento das relações sociais, evidencia a complexidade do fenômeno das drogas no Brasil. Além disso, a baixa presença das forças militares nas áreas de fronteira, as características geográficas de um território extenso e as divisões socioeconômicas e culturais tornam ainda mais desafiadora a implementação de uma política eficaz de combate ao tráfico de drogas (Observatório Militar da Praia Vermelha, 2024).

No entanto, a persistência e o aprofundamento do narcotráfico podem ser explicados pelo seu forte enraizamento na sociedade e pela presença do crime organizado em setores do próprio aparelho estatal. Além disso, eventos ocorridos na década de 1990 intensificaram os desafios, como os efeitos colaterais das políticas repressivas adotadas nos países vizinhos, que deslocaram fluxos do tráfico para o Brasil, e as novas estratégias dos narcotraficantes, que passaram a operar de forma mais descentralizada para dificultar a ação das autoridades.

Atesta-se a dificuldade da Polícia Federal em conseguir uma evolução nos números de apreensões de drogas entre os anos de 1993 e 2000, principalmente por conta da falta de recursos financeiros, humanos e materiais. A capacidade dos grupos criminosos em se

adaptarem em novas rotas e estratégias mostra-se na realidade a partir de dados como a da tabela abaixo.

Tabela 1- Total de Drogas Apreendidas 1993 - 2000 (Kg)

| Substância | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Cocaína | 7.272 | 11.837 | 5.342 | 3.500,00 | 4.000,00 | 5.843,80 | 5.709,90 | 4.739,00 |
| Pasta básica | 230 | 171,5 | 590 | 523,41 | 37,36 | 255,6 | 627,9 | 697,1 |
| Maconha/pés | 8.599 | 18.836 | 11.733 | 7.903,00 | 12.000,0 | 29.167,0 | 62.309,7 | 159.073, 0 |
| Crack | 0,05 | 33 | 10 | 8,3 | - | 454,1 | 175,2 | 39,3 |
| Heroína | - | 12,7 | 0,056 | - | - | - | - | - |

Fonte: Divisão de Repressão a Entorpecente, Departamento da Polícia Federal (1997), Revista Folha de São Paulo (1997)

As reduções, em vez de indicar uma efetiva diminuição no tráfico de drogas, evidencia que os esforços repressivos ainda estão aquém do necessário para enfrentar o problema de maneira eficaz. O aspecto mais contraditório desse cenário é que as quedas ocorrem justamente no período em que o Governo Federal implementou uma política supostamente rigorosa no combate ao tráfico e ao consumo de substâncias ilícitas.

Urge-se argumentar que as políticas antidrogas da primeira metade da década de 1990 no Brasil foram reativas e pontuais, dependendo fortemente de operações de grande porte e da visibilidade pública, mas sem consolidar uma estratégia duradoura e articulada. O padrão dos dados evidencia não apenas a volatilidade das apreensões, mas também a fragilidade do sistema nacional de controle de entorpecentes — algo que só começaria a ser enfrentado com mais consistência a partir da criação da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) em 1998 e dá maior coordenação federal posterior.

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). Então, coincidentemente, identifica-se um momento de inflexão na política brasileira de combate ao tráfico de drogas, a partir desse ano, tanto no plano institucional quanto operacional. Esse marco se justifica por dois fatores principais: a criação da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), vinculada à Presidência da República, e o início de operações conjuntas entre a Polícia Federal, a Receita Federal e a DEA norte-americana, sobretudo no Aeroporto Internacional de São Paulo, em Guarulhos, um dos principais pontos de entrada e saída do tráfico internacional. Essas medidas sinalizam não

apenas uma intensificação das ações repressivas, mas também uma maior padronização na produção e divulgação dos dados sobre apreensões, promovida pela crescente integração entre as instituições nacionais e os organismos internacionais.

O impacto dessas mudanças é perceptível na comparação dos dados estatísticos ao longo da década de 1990. Enquanto o período entre 1995 e 1997 é marcado por instabilidade e lacunas na divulgação, os anos seguintes demonstram uma ampliação expressiva das apreensões, sobretudo no que se refere à maconha, que saltou de cerca de 12 toneladas em 1997 para mais de 60 toneladas em 1999 e 159 toneladas em 2000. Ao mesmo tempo, observa-se uma retomada nas apreensões de cocaína, o que sugere uma maior eficácia nas operações de interdição e vigilância.

Esse processo está em consonância com a teoria da governança em rede, pois mostra como as ações estatais passaram a ser condicionadas por acordos, cooperações técnicas e fluxos de informação que transcendem as fronteiras nacionais. A melhoria na coleta e na divulgação dos dados estatísticos, nesse sentido, não é um fenômeno isolado, mas sim o reflexo de um novo modelo de atuação que privilegia a integração, a vigilância e a interoperabilidade entre diferentes níveis de governo e entre países. O Brasil, assim, deixa de ser apenas um território de trânsito e passa a se configurar como um ator operacionalmente ativo e normativamente moldado por essa rede internacional de controle de drogas.

As atividades centrais da Polícia Federal no combate ao tráfico de drogas incluem a realização de bloqueios nas regiões de fronteira, a interdição de traficantes, a fiscalização e repressão ao tráfico em portos e aeroportos, a desativação de laboratórios de produção de drogas, o controle do comércio de produtos químicos utilizados na fabricação de entorpecentes, a erradicação do cultivo de maconha, além do aprimoramento das ações de inteligência e informatização dos mecanismos de repressão ao narcotráfico. Em 1996, o governo brasileiro incorporou 1.000 novos policiais ao efetivo da Polícia Federal, elevando o número total de agentes para 5.000 e estabelecendo a meta de expandir esse contingente para 20.000 policiais ao longo da década seguinte (ESTADOS UNIDOS, 1996). Além disso, os recursos orçamentários destinados à Polícia Federal sofreram um aumento significativo, passando de US\$200 milhões no início do governo Fernando Henrique Cardoso para US\$600 milhões em 1997 (ESTADOS UNIDOS, 1996).

6. Considerações Finais

Este trabalho buscou compreender, de forma crítica e abrangente, como o Brasil estruturou suas políticas de combate ao tráfico internacional de drogas durante a década de

1990-2000, um período marcado por profundas transformações institucionais, políticas e sociais no país.

A análise evidenciou que, embora o processo de redemocratização tenha trazido novas perspectivas para o campo das políticas públicas, a questão das drogas seguiu sendo tratada maioritariamente sob uma ótica repressiva, fortemente influenciada pela lógica da “guerra às drogas” promovida pelos Estados Unidos.

Ao longo da pesquisa, foi possível perceber que o Brasil se inseriu em uma complexa rede de governança transnacional, em que atores estatais, organismos multilaterais, corporações privadas e agências estrangeiras influenciaram diretamente o desenho e a execução da política antidrogas nacional. A adoção de medidas como a criação da SENAD e do CONAD, a promulgação da Lei do Abate e o fortalecimento do controle de fronteiras são exemplos concretos desse processo de internalização normativa. A teoria da governança em rede, explorada por autores como a Débora Macedo, mostrou-se fundamental para interpretar esse contexto, permitindo compreender que a atuação do Estado brasileiro não se deu de forma isolada, mas articulada a uma série de pressões e interesses externos.

Ao mesmo tempo, o trabalho revelou os efeitos colaterais desse modelo repressivo. Em vez de reduzir efetivamente o tráfico de drogas ou promover a saúde pública, as estratégias adotadas contribuíram para o aumento da violência, o encarceramento em massa e a estigmatização de parcelas vulneráveis da população, especialmente nas periferias urbanas. Tais consequências indicam a necessidade urgente de repensar o modelo de enfrentamento às drogas no Brasil, à luz de princípios mais humanos, democráticos e integrados.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976. Dispõe sobre as medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 out. 1976.

BRASIL. Lei nº 9.614, de 3 de março de 1998. Altera dispositivos da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 mar. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19614.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

CARLINI, Elisaldo Luiz de Araújo. A política de drogas no Brasil: do Império à era Vargas. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, v. 21, n. 3, p. 843–867, jul./set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/fmMpJSxrL6wNT8B3KkcB3Bj/>. Acesso em: 06 fev. 2025.

COSTA, Adriana Machado da; NASCIMENTO, Ana Lúcia Sabadell de. A constituição do

campo das políticas públicas sobre drogas no Brasil. *Psicologia & Sociedade*, v. 25, n. spe, p. 27–36, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/hjfwNg6nTb3nZC6qd3PVbC/>. Acesso em: 09 fev. 2025.

FERNANDES, Ricardo dos Santos. Os desafios do Brasil em sua faixa de fronteira terrestre. Observatório Militar da Praia Vermelha – OMVP, 2020. Disponível em: <https://ompv.eceme.eb.mil.br/geopolitica-e-defesa/geopolitica-e-capacidades-nacionais-de-defesa/730-os-desafios-do-brasil-em-sua-faixa-de-fronteira-terrestre>. Acesso em: 15 mar. 2025.

FOLHA DE S.PAULO. Cocaína faz do Brasil país de trânsito. Folha de S.Paulo, Cotidiano, São Paulo, 11 out. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/10/11/cotidiano/18.html>. Acesso em: 06 mar. 2025.

MACEDO, Débora. Regimes internacionais de combate às drogas e o Brasil: entre o proibicionismo e a reforma. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 1, 2015.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. Drugs, violence, and capitalism: The expansion of opioid use in the Americas. *Latin American Perspectives*, v. 47, n. 6, p. 4–24, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0094582X20975007>. Acesso em: 10 abr. 2025.

SILVA, Josiane; SCHIRMER, Joel. Histórico legal das políticas sobre drogas no Brasil e Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do RS, 2022. Disponível em: <https://justica.rs.gov.br/historico-legal-das-politicas-sobre-drogas-no-brasil-e-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 15 fev. 2025.

SLIDEPLAYER. Apreensão de drogas no Brasil (1998–2000). SlidePlayer Brasil, 2010. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/14859>. Acesso em: 05 abr. 2025.

VILLELA, Priscila. As dimensões internacionais das políticas brasileiras de combate ao tráfico de drogas na década de 1990. 2015. 161 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.