

**SEGURANÇA INTERNACIONAL E NOVAS AMEAÇAS: A SECURITIZAÇÃO
DO NARCOTRÁFICO NO BRASIL**

Caroline Cordeiro Viana e Silva
carolviana@yahoo.com.br
Centro Universitário UNINTER e NEPRI/UFPR – Brasil
Alexsandro Eugenio Pereira
alexsep@uol.com.br
Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Brasil

Área Temática – Relações Internacionais

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013

Bogotá
2013

SEGURANÇA INTERNACIONAL E NOVAS AMEAÇAS: A SECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NO BRASIL¹

Caroline Cordeiro Viana e Silva²
Alexsandro Eugenio Pereira³

RESUMO

A emergência do terceiro debate teórico de Relações Internacionais contribuiu para produzir alterações na abordagem de diversos temas da agenda de pesquisa da área. Exemplo disso é a ampliação do conceito de segurança nos anos 1980, incluindo novas ameaças de natureza societal, econômica e ambiental, que promoveu uma inflexão importante nos estudos de segurança internacional. Dentro desse contexto, surgiram conceitos novos, como o de securitização. Partindo do conceito de securitização da Escola de Copenhague, o objetivo geral deste trabalho é compreender como foi o processo de securitização do narcotráfico no Estado brasileiro no período de 1976 a 2011. Pretende-se localizar temporalmente a identificação do tema, a politização do mesmo e a legitimação do tema como sendo de segurança, exigindo uma ação imediata do governo em resposta à ameaça. De maneira mais específica, os objetivos são: 1) compreender o conceito de securitização proposto pela Escola de Copenhague; e 2) entender o processo de securitização do narcotráfico por meio da atuação específica das Forças Armadas brasileiras. Haja vista que parte-se da hipótese de que o narcotráfico foi securitizado na fronteira brasileira. Para atingir seus objetivos a pesquisa será dividida em duas partes principais. A primeira apresentará os principais conceitos da Escola de Copenhague, especialmente o de securitização. A segunda abordará a securitização do tema no Estado brasileiro. Essa segunda parte examinará as leis relacionadas ao tema, identificará os momentos de politização e de securitização e, após identificados, abordará o Plano Estratégico de Defesa.

PALAVRAS-CHAVE: Securitização; Narcotráfico; Brasil; Plano Estratégico de Fronteira.

1. INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria e seu impacto no sistema internacional trouxeram à tona a necessidade de novos estudos de segurança internacional, principalmente por questionarem a teoria clássica das relações internacionais até então predominante: o realismo. Na academia começaram novos debates, tanto sobre segurança internacional, como também sobre a efetividade das tradicionais teorias das relações internacionais. Especificamente na Europa, estudos sobre a paz passaram a ser desenvolvidos por

¹ Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latino americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino Americana de Ciência (ALACIP). Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013.

² Professora do Centro Universitário UNINTER. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI) da UFPR. carolviana@yahoo.com.br.

³ Professor Adjunto da Universidade Federal do Paraná. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI) alexsep@uol.com.br.

alguns institutos de estudos. É nesse contexto que, em 1985, foi criada a Escola de Copenhague, originalmente chamada de *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI).

Os estudos da Escola dinamarquesa iniciaram-se a partir da insatisfação com o engessamento da teoria tradicional, a teoria realista, que mantinha apenas o Estado e suas questões militares como foco das questões de segurança. Essa insatisfação foi estimulada pelas agendas internacionais ambientais e econômicas durante as décadas de 1970 e 1980 (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Segundo os teóricos Barry Buzan e Lene Hasen (2009) ocorreu uma evolução nos estudos de segurança internacional. A partir dos anos 1970, a agenda internacional de segurança abrangeria não apenas o setor militar, mas, também, questões dos setores político, econômico, societal e ambiental. Novas questões poderiam integrar a esfera de segurança. Sendo assim, uma questão poderia ser enquadrada como não politizada, politizada ou securitizada.

Tendo em vista este embasamento teórico o presente trabalho se propõe a analisar o narcotráfico. O tráfico ilícito de drogas tornou-se um assunto importante no cenário internacional após a Guerra Fria, passando a fazer parte da agenda dos Estados e das organizações internacionais, tornando-se uma questão na agenda internacional e na agenda brasileira. Definiu-se, portanto, no pós Guerra Fria, uma gama de temas que passaram a constituir um desafio para a política externa dos Estados e para as políticas das organizações internacionais, como desequilíbrios ecológicos, explosão populacional, narcotráfico, crime organizado etc. (VILLA, 1997).

Partindo do conceito de securitização da Escola de Copenhague, o objetivo geral deste trabalho é compreender como foi o processo de securitização do narcotráfico no Estado brasileiro no período de 1976 a 2011. Pretende-se localizar temporalmente a identificação do tema, o momento de politização do mesmo e a sua legitimação como sendo de segurança, exigindo uma ação imediata do governo em resposta à ameaça.

De maneira mais específica, os objetivos são: 1) compreender o conceito de securitização proposto pela Escola de Copenhague; e 2) entender o processo de securitização do narcotráfico por meio da atuação específica das Forças Armadas brasileiras. Haja vista que parte-se da hipótese de que o processo de securitização do narcotráfico na fronteira brasileira foi gradual, liderado principalmente por representantes do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça, culminando em atuações específicas das Forças Armadas para o combate ao narcotráfico no Brasil.

Para atingir seus objetivos a pesquisa será dividida em duas partes principais. A primeira apresentará o desenvolvimento recente dos estudos de segurança internacional, destacando a abordagem da Escola de Copenhague e o conceito de securitização. Em seguida, essa seção apresentará a metodologia proposta por este trabalho para a análise de temas de segurança. Baseando-se nas três etapas que um tema pode percorrer propostas pela Escola de Copenhague – não politizado, politizado e securitizado –, foram determinadas variáveis de análise para identificar em qual momento o tema do narcotráfico no Brasil se enquadra, definindo-se que o setor analisado é o setor político. O objetivo é sugerir uma ferramenta de análise para temas que podem compor a agenda de segurança de um Estado. A segunda seção do artigo abordará a securitização do tema no Estado brasileiro. O objetivo dessa segunda seção é, por meio da análise das leis relacionadas ao tema, identificar os momentos de politização e de securitização e, após identificados, abordar o Plano Estratégico de Defesa desenvolvido pelo Brasil.

2. A EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS DE SEGURANÇA E O CONCEITO DE SECURITIZAÇÃO

A Guerra Fria trouxe novos desafios ao estudo de Relações Internacionais. Não mais se tratava de conflitos diretos entre nações e, principalmente, o desenvolvimento de armas nucleares mudou o foco tradicional da área. Novas correntes teóricas ganham escopo e passam a compor a agenda de estudos da área. Dentre estas novas teorias o Construtivismo ganha corpo e adeptos. O campo específico da Segurança também seguirá este mesmo debate, girando em torno, principalmente, do conceito de segurança. (RUDZIT, 2005).

Segundo Rudzit (2005) tradicionalmente o conceito de segurança é baseado nos conceitos de poder e paz. As abordagens realistas tendem a basear o conceito de segurança em poder, ao passo que as abordagens liberais tendem a se basear na paz. Os realistas tendem a ver a segurança como um derivativo do poder, ou seja, um ator com suficiente poder, com posição dominante no sistema internacional tem como resultado a sua segurança. Já os liberais tendem a ver a segurança como consequência da paz, ou seja, uma paz duradoura promove segurança para todos.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial o realismo se estabeleceu como a principal teoria das Relações Internacionais. Mas, no decorrer da Guerra Fria, fortaleceu seus críticos e rapidamente questionamentos foram feitos acerca da segurança internacional, incentivando a formulação de novas propostas teóricas.

Segundo BUZAN e HANSEN (2009) são quatro questões centrais que estruturaram o debate teórico de segurança internacional no contexto pós II Guerra Mundial e Guerra Fria. A primeira pergunta é se o Estado realmente é o objeto de referência central nos estudos de segurança. A segunda pergunta é se devem ser incluídas ameaças internas bem como ameaças externas ao analisar questões de segurança. A terceira pergunta é se os estudos de segurança devem expandir a análise além do setor militar e de uso da força. E, por fim, a última pergunta é se temas de segurança estão indissolúvelmente ligados a uma dinâmica de ameaças, perigos e urgências.

Posto isto, o debate sobre segurança internacional permitiu a consolidação de três vertentes teóricas: a tradicionalista, a abrangente e a crítica. A primeira, de cunho realista, defende que os estudos de segurança devem ser restritos às questões militares e o Estado é a unidade básica de análise (WALT, 1991).

A vertente crítica, abordada pela Escola de Frankfurt, propõe que as pesquisas de segurança devem colaborar para a emancipação humana. (BOOTH, 1991). Já a vertente abrangente sustenta que os estudos de segurança devem incorporar não apenas a análise de questões militares. Os teóricos dessa vertente afirmam que, para compreender questões de segurança, é necessário analisar outros aspectos do contexto internacional. Dentre os seguidores da vertente abrangente está Barry BUZAN e Lene HANSEN (2009) que apontam três grandes diferenças que marcaram a evolução no entendimento do conceito de segurança. A primeira diferença está no próprio conceito de segurança. Após a II Guerra, estudiosos de segurança deixaram de pensá-la apenas como defesa ou apenas como guerra. Houve uma abertura para questões políticas e sociais dentro desses estudos. A segunda mudança foi na abordagem de um novo problema, as armas nucleares. Utilizar apenas meios militares para entender segurança não era suficiente para compreender a implementação, uso e não uso de armas

nucleares. O contexto era significativamente diferente do anterior a II Guerra Mundial. A disputa nuclear se tornou a arte de evitar guerras, mas sem ser militarmente derrotado ou coagido. E a terceira grande mudança foi a existência de um caráter civil fortalecido. As questões deixaram de ser puramente militares. Era preciso novas especialidades para desabilitar o oponente. Era preciso atingir também questões econômicas do inimigo, por exemplo. Tendo em vista este contexto, Buzan e Hansen (2009) afirmam que a agenda internacional de segurança abrangia não apenas questões militares e políticas, mas também econômicas e ambientais. E, na década de 1990, a agenda passou a envolver também questões societais.

Segundo BUZAN e HANSEN (2009), o desenvolvimento de qualquer estudo relacionado à segurança envolverá a interação de forças internas e externas. Para os autores a evolução dos estudos de segurança depende da interação de cinco forças: grande poder político, tecnologias, eventos chave, a dinâmica interna das discussões acadêmicas e o institucionalismo. O conjunto da análise dessas cinco forças internas e externas promove a evolução das teorias de segurança.

As academias da Europa acompanhavam este movimento de renovação teórica sobre os conceitos de segurança utilizados nas relações internacionais. Além disso, as marcas da Segunda Guerra Mundial permaneciam no dia-a-dia europeu, o que favorecia um processo de criação de uma identidade europeia e de unificação das políticas de defesa e segurança. Neste contexto foi criada em 1985 a Escola de Copenhague, originalmente chamada de *Copenhagen Peace Research Institute*. (TANNO, 2003 p.49).

Nesta etapa das discussões teóricas sobre segurança internacional, os autores da Escola afirmavam que questões de segurança deveriam ser analisadas de forma mais ampla, abrangendo os setores econômico, político, societal, ambiental e militar. Partindo deste ponto de vista o setor militar seria a relação da coerção forçada. O setor político seria a relação entre as autoridades. O setor econômico envolveria a relação das empresas, produções e finanças. O setor societal corresponderia às relações da identidade coletiva e, por fim, o setor ambiental envolveria as relações entre as atividades humanas e a biosfera planetária.

No setor militar o objeto referente é o Estado. Constata-se que o processo de securitização encontra-se mais desenvolvido institucionalmente neste setor, uma vez que o monopólio do uso da força pelo Estado fez com que o setor militar tivesse se tornado o porta-voz oficial das ameaças à segurança nacional.

No setor político questões que podem destruir ou abalar a estabilidade organizacional do Estado são consideradas ameaças. As ameaças políticas podem tomar a forma de pressões para a adoção de determinadas políticas, pedidos de substituição do governo e incentivos à sucessão. Os atores securitizadores podem ser atores governamentais ou organizações internacionais, como as Nações Unidas. (TANNO, 2003)

No setor societal, o objeto referente são as identidades coletivas que podem existir e funcionar plenamente sem a necessidade de um Estado, como uma nação ou uma determinada religião. A necessidade de preservação de uma língua, uma cultura ou uma etnia deve ser entendida como questão relacionada à identidade. No entanto, vale destacar a dificuldade de se estabelecer o limiar de conservação de uma identidade ou de sua simples evolução (cf. BUZAN, WAEVER e WILDE, 1998).

O setor econômico também encontra dificuldades em definir as ameaças, em razão da existência de posições ideológicas inconciliáveis, o que torna controversa sua análise. Além disso, outro desafio é a lógica capitalista que mantém a constante concorrência, sendo o capitalismo dominado pela insegurança. Uma ameaça neste setor é caracterizada no momento em que ultrapassa a mera esfera econômica, estendendo-se para as esferas militar e política.

E, por fim, o setor ambiental. Ao longo das últimas décadas as questões ambientais tornaram-se parte da agenda internacional dos Estados. Constatando-se que as conquistas humanas e a própria vida humana são condicionadas pelo ambiente. Portanto, existem dois objetos de referência principais neste setor: 1) o próprio meio ambiente; e 2) a qualidade de vida. Neste setor existem diversos atores securitizadores, desde governos, organizações internacionais até as organizações não governamentais.

Dentro de cada uma das esferas surgem questões de segurança e, para os autores da Escola, com as esferas surge, também, a necessidade de definir o que é uma questão de segurança e o que não é. Os estudos de segurança deveriam explicar como uma questão torna-se efetivamente uma ameaça e, assim, um tema da pauta da agenda de segurança. Além disso, era preciso observar a existência de questões de segurança que estavam em diferentes níveis, apontando para um viés mais construtivista da teoria:

Rejeita-se a teoria tradicionalista por restringir casos de segurança a um setor, argumentado que segurança é um tipo particular de política aplicável a uma ampla gama de assuntos. E oferece um método operacional construtivista para distinguir processos de securitização de processos de politização. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. vii)

Os autores da Escola defendem que as questões de segurança são construídas por práticas sociais e que nenhum setor examinado isoladamente é capaz de fornecer uma análise completa de segurança internacional: uma questão de segurança é vista como tal sem que necessariamente haja uma ameaça existencial real, mas porque é construída por práticas sociais e apresentada como uma ameaça à segurança. (TANNO, 2003)

Segundo BUZAN e HANSEN (2009) os estudos do grupo de Copenhague buscam não limitar a segurança ao setor militar, mas explorar a lógica da segurança em si para diferenciar questões meramente políticas de questões de segurança nacional ou segurança internacional. Os analistas da Escola de Copenhague consideram que os estudos de segurança são baseados na agenda estendida que abrange setores que auxiliam na análise de casos e é preciso ter em mente que existem ameaças existenciais e também medidas de emergência. Ou seja, existe uma diferença entre ameaças politizadas e ameaças securitizadas. (cf. BUZAN e HANSEN, 2009)

Sendo assim, os autores definem que o agravamento de questões de segurança é o movimento que leva a política além das regras pré-estabelecidas e enquadra um determinado assunto quer como tipo especial de política – assunto politizado – quer como um acima da política – securitizado. A securitização pode ser vista como uma versão extremada da politização.

Nesse sentido, uma questão pode ser enquadrada como não politizada, politizada ou securitizada. Não politizada quando o Estado não está relacionado à questão e não envolverá um debate ou decisão pública. Politizada quando a questão requisita uma decisão governamental e envolve uma política pública. E uma questão securitizada

apresenta uma ameaça existencial, requisitando medidas urgentes e justificando ações fora do processo político normal.

Todas as questões estão abertas e podem iniciar como não politizadas e acabar securitizadas. Elas podem, também, estar securitizadas e percorrer o caminho inverso, chegando a não politizadas. O processo de construção de questões de segurança é, em realidade, uma co-construção entre agentes e realidade, sendo que o discurso não apenas informa, como também forma a agenda de segurança. Questões de segurança são construídas por agentes securitizadores. Porém, o sucesso de uma iniciativa de securitização não depende apenas do esforço dos agentes. É necessário que a questão apresentada seja reconhecida socialmente como ameaça à segurança. (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998).

2.1. METODOLOGIA PROPOSTA PARA O ESTUDO

Tomando por base a teoria descrita no item anterior, o objetivo desta subseção é apresentar a metodologia utilizada neste trabalho para identificação da securitização do narcotráfico na fronteira brasileira. Estabelece-se que o setor envolvido na questão do narcotráfico é o setor político, por ser uma questão que pode destruir ou abalar a estabilidade organizacional do Estado.

Para analisar esta questão específica, no setor político, a teoria indica que sejam utilizados materiais primários. Sendo assim, optou-se por utilizar principalmente a produção legislativa brasileira, pois materializam os debates e o envolvimento governamental. Além disso, essa produção legislativa traz um panorama histórico das decisões governamentais acerca do tráfico de drogas.

Definido que o setor analisado é o setor político e que os documentos primários a serem analisados correspondem à produção legislativa do Estado brasileiro, o próximo passo é recorrer à teoria para identificar, dentre todo o material, como foi a securitização do tema. Na teoria, qualquer assunto público pode ser alocado no espectro de não politizado, politizado ou securitizado, podendo variar entre estes. Não politizado quando o Estado não é envolvido na questão, e não é, em nenhuma forma, uma questão de debate ou decisão pública. Politizado significa que o assunto faz parte da política pública do Estado e requer decisões governamentais, alocação de recursos ou qualquer outra forma de governança. E por securitizada entende-se que a questão é apresentada como uma ameaça existencial, exigindo uma medida de emergência que justifica ações fora dos limites normais dos procedimentos políticos. (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998).

Com base nesta análise teórica chegamos à seguinte Tabela:

TABELA 1: A SECURITIZAÇÃO PROPOSTA PELA ESCOLA DE COPENHAGUE	
Não Politizado	- Estado não é envolvido - Não existe debate ou decisão pública
Politizado	- há uma política Pública - há decisões governamentais - há alocação de recursos

Securitizado	<ul style="list-style-type: none"> - É uma ameaça existencial - Exige uma medida de emergência - Justifica ações fora dos procedimentos políticos normais
<i>Fonte:</i> Os autores.	

Tendo isto em vista, a presente pesquisa adotou variáveis que permitissem a identificação da evolução do narcotráfico no Estado brasileiro de não politizado para politizado para, por fim, securitizado. Buscando clarear esse processo e a evolução do tema para cada nova etapa, e identificar as variáveis, metodologicamente propõem-se que este processo de agravamento de um tema seja analisado em quatro etapas, não politizado, politizado, em processo de securitização e, por fim, securitizado. Em cada uma destas etapas foram propostas variáveis de análise, conforme demonstra a Tabela 2:

TABELA 2: PROCESSO DE EVOLUÇÃO DE UM TEMA	
Não politizado	<ul style="list-style-type: none"> - Não há participação do governo - Não há legislação exclusiva sobre o tema - Existem apenas artigos de lei pontuais para casos específicos
Politizado	<ul style="list-style-type: none"> - Há participação do governo - Há discussão governamental sobre o tema - Criam-se leis específicas para o tema - Criam-se políticas para o tema
Processo de securitização	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as variáveis da Politização - Criam-se mecanismos para eventual intervenção governamental de emergência - Tema passa a ser visto como ameaça
Securitizado	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as variáveis do Processo de securitização - Ação do governo: emergencial, pontual, com delimitação temporal e territorial, com caráter transitório - Deslocamento de recursos governamentais para a ação emergencial - Legitimação da população representada pela sociedade civil organizada e organizações não governamentais
<i>Fonte:</i> Os autores.	

BUZAN, WAEVER e WILDE colocam que o significado do conceito de securitização reside no seu uso e por isso não é algo que possa ser definido analiticamente ou filosoficamente de acordo com o que seria melhor. O significado não está no que as pessoas conscientemente acham que o conceito significa, mas na forma como ele implicitamente é usado ou como implicitamente ele não é usado, ou seja, a securitização de um tema é uma construção social. O tema é designado como uma questão de segurança e é aceito por sua audiência como uma questão de segurança por meio de uma construção entre atores:

In this approach, the meaning of a concept lies in its usage and is not something we can define analytically or philosophically according to what would be best. the meaning lies not in what people consciously think the concept means but in how they implicitly use it in some ways and not others. In case of security, textual analysis suggest that something is designated as an international security issue an should take absolute priority. (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998, p. 24).

Esta construção social do tema significa que uma ameaça é considerada como tal porque foi argumentada como ameaça. Para ocorrer a securitização é preciso que um ator identifique o tema e argumente que o tema constitui uma ameaça. Esse ator é chamado de agente securitizador. Além da questão ser identificada pelo agente securitizador, é preciso que esse agente convença a sua audiência de que o tema é uma ameaça existencial, “Securitization is not fulfilled only by breaking rules nor solely by existential threats but by cases of existential threats that legitimize the breaking of rules”. (BUZAN, WEAVER, WILDE, 1998, p.25).

Sendo assim, a definição e os critérios exatos de securitização são constituídos pelo estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com substanciais efeitos políticos. Segundo os autores, o caminho para estudar a securitização é examinar constelações de discursos e políticas, pois é preciso perceber quando um argumento com esta estrutura particular – ameaça e efeitos políticos – atinge uma audiência suficiente para tolerar as violações das regras políticas. Quando em um debate o agente securitizador consegue se libertar das regras e procedimentos, convencendo seu público da prioridade e urgência de uma ameaça existencial, testemunha-se um caso de securitização. (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998)

Conclui-se, então, que o desafio metodológico do presente trabalho é identificar os indícios da securitização do tema na legislação para, com isso, compreender quais foram os momentos de transição de não politizado para politizado e, por fim, securitizado. Na securitização do Narcotráfico no Brasil, a atuação e os discursos da Presidente Dilma Rousseff contribuíram para identificar o processo de construção da ameaça em seu estágio final, isto é, quando a presidente sustentou a necessidade de securitização do tema ao defender medidas emergenciais, como o Plano Estratégico de Fronteira.

3. SECURITIZAÇÃO DO TEMA NO ESTADO BRASILEIRO

O objetivo central desta seção do artigo é identificar o processo de securitização do narcotráfico no Estado brasileiro no período de 1976 a 2011. Sendo assim, de maneira mais específica, o foco principal é analisar as políticas, as leis estabelecidas para o combate ao narcotráfico, as ações efetivas do governo que transpassam questões políticas e, com esses dados, confirmar se houve um processo de securitização do narcotráfico no Brasil.

O conceito de securitização está embasado no marco teórico adotado na presente pesquisa, conforme visto na seção anterior. Segundo a Escola de Copenhague, qualquer assunto pode se tornar uma ameaça à segurança, passando a fazer parte da agenda de segurança da comunidade internacional e/ou dos Estados. Para isso o assunto é securitizado. Com a consciência de que este conceito específico da Escola baseia-se na teoria construtivista esta etapa do trabalho buscará a construção social do tema. Outro

ponto importante a ser destacado fazendo alusão à seção anterior deste artigo é a confirmação de que os setores estudados são o político e o militar, tendo o foco principalmente no setor político. O setor militar será analisado apenas no que tange o Plano Estratégico de Fronteira.

3.1 NARCOTRÁFICO: NÃO POLITIZADO

Por mais que pareça um assunto atual, a legislação brasileira lida com o tema do *tráfico ilícito de drogas* há muitos anos. O primeiro registro é de 1890, demonstrando que o tema existe na agenda legislativa do país, mas ainda não apresenta grandes preocupações, sendo caracterizado como não politizado. Com a consolidação das Leis Penais, em 1932, foi criada, em 1936, a Comissão Permanente de Fiscalização que, em 1938, foi substituída pela Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes. Em seguida veio a primeira grande regulamentação de tóxicos, através do Decreto-lei nº 891, de 25 de novembro de 1938.

Mesmo com a criação da Comissão, o assunto permanece como não politizado, pois as ações eram pontuais, apenas para lidar com pequenas ocorrências de segurança pública. Com a publicação do Código Penal, atualmente vigente pelo Decreto-Lei 2.848/40, a matéria é recodificada sob o mote de comércio clandestino ou facilitação de uso de entorpecentes, previsto no artigo 281.

A década de 1950 fomenta o primeiro discurso relativamente coeso sobre as drogas ilegais e a necessidade de seu controle repressivo. Nessa década passa a ser gestada uma ideologia de diferenciação. O objetivo é traçar uma nítida distinção entre o consumidor e o traficante, ou seja, entre doente e delinquente. Assim, sobre os traficantes recaía o discurso jurídico-penal⁴ e sobre o consumidor incidia o discurso médico-psiquiátrico⁵, consolidado pela perspectiva sanitária em voga nas décadas de 1950 e de 1960. (cf. CARVALHO, 2007).

Neste período é possível verificar que existe um debate acerca do limite tênue entre drogas medicinais e drogas alucinógenas, mas não existe um envolvimento do governo nacional no tema. É possível perceber a participação de agências sanitárias e legais para solucionar problemas pontuais, caracterizando o tema ainda como não politizado até este momento. Mas, a partir de 1971, os debates se intensificam e é possível perceber a participação de mais agências governamentais no debate da próxima lei, a Lei de Tóxico de 1976. A Lei de Tóxico teve seu projeto elaborado por Menna Barreto, jurista, no início de 1976. A lei será tratada na subseção seguinte desta seção.

3.2 NARCOTRÁFICO: POLITIZAÇÃO

⁴ Por discurso jurídico-penal entende-se o discurso feito ao traficante de drogas. Nele são utilizados recursos penais, como gravidade do crime para a Lei Penal, como pode ser processado pelo Estado e todos os agravantes que a lei dispõe para estes casos. (CARVALHO, 2007).

⁵ Por discurso médico psiquiátrico entende-se o discurso feito ao usuário de drogas que é visto como doente, como vítima de uma situação, como refém de substâncias que o retiraram de seu estado psiquiátrico normal. (CARVALHO, 2007).

A Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, também conhecida como a Lei de Tóxico, criou figuras penais específicas de posse, tráfico e condutas afins. Merece destaque, no entanto, que a Lei de Tóxico representou a primeira política pública brasileira para o tráfico. A atualização das relações de entorpecentes e equiparados é de responsabilidade da Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Medicamentos. Esta Política instaura no Brasil um modelo inédito de controle, que acompanhou orientações político-criminais refletidas nos tratados e convenções internacionais. (CORDEIRO, 2000). Sendo assim, não por acaso no Brasil o tema passou de não politizado para politizado. O marco desta mudança é a política pública de 1976 que surgiu sob a influência dos dois tratados internacionais vigentes na época, a Convenção de 1961 e a Convenção de 1971.

Por se tratar de uma lei robusta, que foi elaborada com estudos prévios das figuras penais e por ser, principalmente, uma política pública que abarca um conjunto de leis, artigos, especificações, criados para lidar com a prevenção, com o crime e com a punição, ela marca a politização do tema, ou seja, marca a participação do governo, o envolvimento do Estado, sem que haja a ação imediata e emergencial. O crime do tráfico é o cerne orientador e o principal foco de preocupação da repressão aos entorpecentes da Política de Tóxicos.

No cenário internacional, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas foi assinada em Viena, em 1971. O objetivo principal da Convenção era prevenir e combater o abuso e o tráfico ilícito de substâncias psicotrópicas, acreditando que medidas eficazes contra o abuso de tais substâncias requerem ação e coordenação universal. E, por fim, reconhece as Nações Unidas como órgão indicado para coordenar estes objetivos. Ainda mantendo o tema como politizado, foi criado, em 1986, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), o qual dispunha sobre bens apreendidos e adquiridos como produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas. O Fundo foi instituído através da Lei 7.560, de 19 de dezembro de 1986. (BRASIL, 1986).

A Constituição Federal confirma a politização do tema, pois, em seu corpo, trouxe esclarecimentos sobre o assunto, demonstrando, mais uma vez, que neste momento o governo estaria envolvido e o tema faria parte da agenda governamental, no seu artigo 5º, XLIII:

A lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que podendo evitá-los, se omitirem. (BRASIL, 1988)

Além da presença do tema no artigo 5º, o mesmo é abordado também no capítulo III da Constituição, intitulado *Da Segurança Pública*, mais especificamente no artigo 144. Este artigo deixa claro que a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio através dos seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Seguindo o texto, em seu parágrafo 1º, a Constituição esclarece que prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho⁶ são de responsabilidade da Polícia Federal.

A Constituição demonstra, claramente, a politização do tema. Primeiramente por deixar claro que o tráfico de drogas é um crime hediondo, ou seja, é inafiançável, insuscetível de graça e anistia. Por inafiançável entende-se que o indivíduo, se acusado por tráfico, não poderá pagar fiança para ser liberado. A graça é concedida pelo Presidente da República podendo extinguir a pena, parcial ou totalmente, não sendo possível para crimes hediondos. E, por fim, a anistia. A anistia é concedida a todos que cometeram crimes políticos durante a ditadura militar – 02/09/1961 a 15/08/1979. O benefício da anistia é a reintegração de cargos militares, colaboradores de empresas privadas, representantes sindicais, exceto se o beneficiado de anistia também for acusado de tráfico de drogas.

Permanecendo como politizado, o governo seguiu participando e se envolvendo com o tema. O Presidente Fernando Collor de Mello, em junho de 1991, por meio do Decreto nº 154, promulgou a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, concluída em Viena no ano de 1988.

Ainda mantendo ações políticas, o governo brasileiro demonstrou seu envolvimento com o tema no ano de 1993, quando foi criada a Secretaria Nacional de Entorpecentes,. A Secretaria confirma a politização do tema por ser o instrumento de desenvolvimento de uma política pública para o tráfico de ilícitos. É importante salientar que a criação da Secretaria não é encarada apenas como uma lei, mas como o desenvolvimento da política pública brasileira para o tema. (BRASIL, 1993).

Esta análise das leis e dos primeiros indícios de política pública auxilia na confirmação do *status* do tema. Até este momento este embasamento histórico legal comprova a politização do tema. O Ministério da Saúde, mais especificamente seu órgão, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, lançou em 12 de maio de 1998, a Portaria nº344, que aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle. Este Regulamento Técnico elenca 16 listas, totalizando cerca de 505 substâncias regulamentadas, ou seja, cerca de 500 substâncias são submetidas a fiscalização do governo federal, por meio da Polícia Federal e necessitam de autorização para circulação dentro do Estado. (RODRIGUES, 2001).

O próximo passo relevante para o combate ao narcotráfico foi no ano de 2000, com o Decreto nº 3696, que dispõe sobre uma grande política pública para o tema, o Sistema Nacional Antidrogas – SISNAD. O Sistema aponta para a intensificação do debate acerca do tráfico, da produção e do uso de drogas, mas ainda não ocorrem ações imediatistas para o tema. Os objetivos do SISNAD são: 1) formular a Política Antidrogas do Estado; 2) compatibilizar planos estaduais e municipais antidrogas como o plano nacional antidrogas; 3) estabelecer prioridades nas ações governamentais por critérios técnicos, econômicos e administrativos; 4) manter as estruturas governamentais responsáveis pelo combate às drogas modernizadas.

No ano seguinte, foi lançada outra Lei de interesse para o presente estudo, não especificamente sobre tráfico ilícito de entorpecentes, mas envolvendo as Forças Armadas. O Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, que fixa as diretrizes para o

⁶ Segundo o Código Penal, artigo 334, contrabando ou descaminho consiste em importar ou exportar mercadoria proibida ou iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria.

emprego das Forças Armadas na garantia da Lei e da Ordem. O Decreto afirma que, esgotados os instrumentos previstos no capítulo sobre segurança pública da Constituição e objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio – esgotados inclusive os instrumentos concernentes a Polícia Militar –, serão empregadas as Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem. (BRASIL, 2001).

Reforçando o argumento que o tráfico de drogas é uma questão politizada, no ano de 2003 o CONAD lança sua primeira resolução que estabelece orientações estratégicas e diretrizes para o Sistema Nacional Antidrogas. Trata-se do aumento do envolvimento governamental por meio de políticas públicas, mas ainda não uma ação emergencial. Sendo assim, percebe-se que o narcotráfico passa a ser identificado como politizado por passarem a existir políticas públicas sobre o tema. Até aqui, as subseções demonstraram que a politização pode ser identificada em diversos momentos, com a implementação de políticas públicas e não apenas com leis pontuais, como foi o caso do período não politizado.

3.3. NARCOTRÁFICO: EM PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO

No ano de 2004 é perceptível um agravamento do tema no cenário regional. Os relatórios internacionais começam a divulgar um aumento na produção de cocaína no Peru e na Bolívia e é neste ano que surge a primeira medida emergencial do governo brasileiro, a chamada Lei do Abate. Esta lei marca o início do processo de securitização por possibilitar a ação imediata do governo, caso necessário. Ainda não é a ação em si, mas a legalização do ato, quando houver a ameaça. Importante salientar que, com a revisão legal do tema, é possível identificar que, neste momento da história brasileira, o tema passa a ser tratado como uma ameaça passível de uma ação imediata.

A Lei do Abate é fruto de uma revisão do código brasileiro da aeronáutica. A Lei dispôs sobre o que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de entorpecentes e drogas afins. (BRASIL, 2004). Estabeleceu os procedimentos a serem seguidos com relação a aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins, levando em conta que elas podem apresentar ameaça a segurança pública. Ou seja, esgotados os meios coercitivos legalmente previstos, a aeronave será classificada como hostil e poderá ser destruída.

Continuando com o processo de securitização, em 2005, o Presidente do CONAD, aprovou a Política Nacional Sobre Drogas (PNAD). Importante documento para o tema, a política primeiramente trás os seus pressupostos e os objetivos para, então, ser dividida em cinco tópicos principais: 1) prevenção; 2) tratamento, recuperação e reinserção social; 3) redução dos danos sociais e à saúde; 4) redução da oferta; e, por fim, 5) estudos, pesquisas e avaliações. De inovador, a Política Nacional Sobre Drogas destaca a necessidade de participação da sociedade civil. Pela primeira vez em textos legais é abordada a parceria entre governo e população.

No ano de 2006, a política pública prevista no ano de 2002 - Lei 10.409 - foi substituída por uma política pública mais abrangente, impressa na Lei nº 11.343. Com esta política renovou-se a criação do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Além de instituir o SISNAD, a lei também prescreve medidas para prevenção do uso indevido de drogas, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de

drogas e estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes.

Outro diferencial desta nova política é a definição do conceito legal do termo *droga*. Abandona-se a expressão *substância entorpecente* ou que *determine dependência física ou psíquica*, segundo o parágrafo único do artigo 1º: “Parágrafo único: Para fins desta Lei, consideram-se como drogas as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder da União”. (BRASIL, 2006, p. 1).

O Decreto nº5.912, de setembro de 2006, regulamenta a Lei nº11.343. Este Decreto é composto por seis capítulos que orientam questões administrativas do CONAD e SISNAD. Este mesmo Decreto institui o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID), vinculado ao SISNAD. Desta maneira, é possível perceber que o tema encontra-se em processo de securitização de 2004 a 2011, pois as políticas analisadas neste período têm como objetivo prever uma possível intervenção estatal.

3.4 NARCOTRÁFICO: SECURITIZAÇÃO

E, por fim, em 8 de junho de 2011, o Decreto nº 7.496, institui o Plano Estratégico de Fronteira confirmando a securitização do narcotráfico. A presidente Dilma Rousseff institui o Plano com o objetivo de fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira. Segundo seu artigo segundo, a Lei fixa, como diretrizes: I) a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas; e, II) a integração com países vizinhos. (BRASIL, 2011).

Para compreender o processo de securitização do narcotráfico no Estado brasileiro os dados do histórico legislativo e das políticas públicas referentes às drogas foram sistematizados no quadro a seguir:

QUADRO 1: HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE A QUESTÃO DO NARCOTRÁFICO NO BRASIL – 1890-2011

Nível de securitização	ANO	LEGISLAÇÃO	CONTEÚDO
Não Politizado	1890	Código Penal, Art.159º	Tipificou a conduta referente ao uso de substâncias psicotrópicas.
	1936	Decreto nº780	Criou a Comissão Permanente de Fiscalização.
	1938	Decreto 2953	Criou a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes.
	1938	Decreto-Lei nº891	Regulamentação de tóxicos.
	1940	Decreto-Lei nº2848, Art 281º	Regulamentou a produção, tráfico e consumo de Entorpecentes.
	1964	Decreto nº54.216	Instaurou Convenção Única Sobre Entorpecentes.

	1967	Decreto-Lei nº159	Equiparou substâncias capazes de determinar dependência física ou psíquica aos entorpecentes.
	1968	Decreto-Lei nº385	Regulamentou o comércio, posse ou facilitação destinadas à entorpecentes.
	1971	Lei nº 5.726	Adequou a legislação brasileira às orientações internacionais.
Politizado	1976	Lei nº6.368	Criou figuras penais de posse, tráfico e uso de entorpecentes.
	1977	Decreto nº79.388	Instaurou a Convenção Sobre Substâncias Psicotrópicas.
	1986	Lei nº 7.560	Criou o Fundo e Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB).
	1988	Constituição Federal, Artigos 5º e 144º	Regulamentação dos crimes envolvendo entorpecentes.
	1990	Lei nº8.072	Equiparou o tráfico de entorpecentes aos crimes hediondos.
	1991	Lei 8.257	Sobre expropriação de glebas.
	1991	Decreto nº154	Instaurou a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias psicotrópicas.
	1993	Lei nº8.764	Criou a Secretaria Nacional de Entorpecentes.
	1995	Lei nº9.017	Sobre o controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser usados na elaboração da cocaína e seus derivados.
	1998	Portaria nº344	Publicou o regulamento técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial.
	2000	Decreto-Lei nº3.696	Dispões sobre o Sistema Nacional Antidrogas.
	2001	Decreto-Lei nº3.887	Sobre o Emprego das Forças Armadas na garantia da Lei e da Ordem.
	2002	Lei nº10.409	Sobre prevenção, fiscalização, tratamento, controle e repressão à produção, uso e tráfico.
	2003	Resolução nº1 CONAD	Dispõe sobre orientações estratégicas e diretrizes para o Sistema Nacional Antidrogas.
Processo de securitização	2004	Decreto nº 5.144	Lei do Abate. Lei que permite a destruição de aeronaves hostis
	2005	Resolução nº3 CONAD	Instaurou a Política Nacional Sobre Drogas (PNAD).

	2006	Lei nº11.343	Instaurou a nova Lei Antidrogas.
	2006	Decreto-Lei nº5.912	Regulamentou a Lei nº11.343 e regulamentou questões relativas ao CONAD e SISNAD
Securitizado	2011	Decreto nº 7.496	Instaura o Plano Estratégico de Fronteira

FONTE: *Os autores (2013)*.

Com a análise do Quadro 1 pode-se observar que, até o ano de 1976, eram aprovadas apenas leis de caráter imediatista, que buscavam resolver problemas pontuais que se sobressaíam na sociedade. Portanto, a questão do tráfico de drogas neste período pode ser classificada como não politizada: existem leis pontuais, mas não o envolvimento representativo do governo. Em 1976 foi lançada a primeira lei antidrogas, uma política pública planejada para lidar com problemas de tráfico de ilícito. Desta maneira marca a mudança de *status* do tema que, a partir de então, pode ser classificado como politizado, pois o governo começa a se envolver com o tema.

Após 1976, o problema do tráfico permaneceu, até mesmo aumentou e a política brasileira continuou se desenvolvendo para controlar todas as adversidades que as drogas geravam à sociedade. Outro indício de que a questão passou à politizada no Estado brasileiro aparece em 1988, com a Constituição Federal. O tema segue politizado, quando em 1990 equiparou-se o tráfico aos crimes hediondos. Em 1993 criou-se a Secretaria Nacional de Entorpecentes. Após a Constituição não mais leis imediatistas foram criadas e sim leis com caráter permanente, políticas públicas e não apenas legislação, mas um aparato começa a se configurar, materializado nessa Secretaria. Essas características confirmam a politização do tema, ou seja, o envolvimento do governo federal com a administração do problema do tráfico de drogas.

Com o agravamento desse problema o governo deixou de apenas pensar em medidas de punição e de repressão e passou a pensar em medidas de prevenção ao crime e, principalmente, a criminalização. Foi neste sentido que, em 2000, lançou o Sistema Nacional Antidrogas. Em 2003 publicou orientações estratégicas para este sistema e, em 2005, instaurou a Política Nacional Sobre Drogas, demonstrando o constante desenvolvimento do tema como politizado.

Com a maior complexidade do tema no território nacional, o governo também lançou mão de aparatos para além dos institucionais e estratégicos. Em 2001 estabeleceu o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e em 2004 iniciou o processo de securitização com a aprovação da chamada Lei do Abate, permitindo o abate de aeronaves hostis. Apesar de não serem questões específicas para o combate ao tráfico, representam um agravamento de casos relacionados também a crimes envolvendo drogas ilícitas.

O ano de 2006 mostra que muito esforço era demandado do Estado para lidar com os novos desafios que o tráfico internacional de ilícitos trazia para a sociedade brasileira e mostra, também, que uma ação conjunta de vários órgãos estatais e da sociedade civil era necessária para o combate às drogas. Este esforço resultou na nova Lei Antidrogas. De 1988 a 2006 a situação se agravou e o reflexo disso foi a evolução da política nesse sentido. As leis e políticas públicas brasileiras confirmam a existência do processo de securitização que se concretiza com o Plano Estratégico de Fronteira.

Em 2011, a criação do Plano Estratégico de Fronteira confirmou que o tráfico de ilícitos tornou-se uma questão de segurança para o Brasil. Nesta política o grupo designado a cuidar de questões relativas ao tráfico deixou de ser apenas o judiciário. A questão passou a ser de responsabilidade de um grupo de órgãos federais, estaduais e municipais evidenciando a securitização da ameaça. O Plano Estratégico é o marco para a alteração de *status*, de em processo de securitização para securitizado. Por essa mudança ser de responsabilidade de uma única política pública, será apresentada a sua lei de criação e, também, a sua implementação e desenvolvimento.

3.2 O PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRA

O documento oficial do Plano Estratégico de Fronteira aborda, em seu início, questões contextuais, esclarece que 27% do território brasileiro é região de fronteira, sendo este dividido em 11 estados⁷; 710 municípios, 122 municípios limítrofes e 588 não limítrofes; 23.415Km de rodovias federais e 10 países fronteiriços⁸. Os crimes realizados na fronteira, segundo o documento, são: Tráfico – de drogas, armas e pessoas; Fiscal e financeiro – contrabando, sonegação e exportação ilegal de veículos; Ambientais; Homicídios. Os modos de atuação envolvem meios terrestres, aéreos e fluviais.

Este Plano é resultado de uma ação em conjunto dos Ministérios da Defesa e Ministério da Justiça. Ele prevê a atuação do Ministério da Defesa com as Forças Armadas, Marinha do Brasil (MB), Força Aérea Brasileira (FAB) e Exército Brasileiro (EB). E a atuação do Ministério da Justiça com a Polícia Rodoviária Federal (PDRF), Polícia Federal (DPF) e a Força Nacional (FN).

O Plano Estratégico prevê duas ações principais na fronteira brasileira, a Operação Sentinela e a Operação Ágata. A Operação Sentinela é liderada pelo Ministério da Justiça, principalmente a Polícia Federal, com o apoio do Ministério da Defesa e tem seu foco na inteligência e caráter permanente. Ao passo que a Operação Ágata é liderada pelo Ministério da Defesa, com o apoio do Ministério da Justiça, sendo o foco principal pontual, de impacto e tem caráter temporário.

Especificamente este ponto do Plano Estratégico de Defesa comprova a securitização da ameaça. Avança em relação às leis anteriores, caracterizadas como início do processo de securitização, ao não só prever a atuação das Forças Armadas quando necessário, mas também por estabelecer uma Operação em si. A Ágata é a real e específica materialização da ameaça por se tratar de uma ação pontual, com prazo para começar, terminar, por ser delimitada espacialmente e ter o caráter de ação imediata para o combate ao tráfico de drogas.

A Operação Ágata é dividida em duas fases. A primeira fase prevê o emprego das Forças Armadas em coordenação com os Centros de Operações Conjuntas. São previstas medidas preventivas e repressivas em áreas previamente determinadas. A Segunda fase prevê acordos com os países fronteiriços. Os objetivos estratégicos da Operação Ágata são: 1) neutralização do crime organizado; 2) redução dos índices de

⁷ O estados são: Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. (IBGE, 2012a).

⁸ Os Estados fronteiriços são: Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. (IBGE, 2012b).

criminalidade; 3) coordenação do planejamento e execução de operações militares e policiais; 4) cooperação com países fronteiriços; 5) intensificação da presença das Forças Armadas; 6) apoio a população.

Com esta explanação acerca do Plano Estratégico comprova-se a securitização da ameaça. Para compreender melhor a securitização parte-se para a próxima etapa teórica, a identificação do agente securitizador do tema. Em entrevista em profundidade com o Coronel Luiz Antônio Marques (Coronel/Chefe de Operações Conjuntas/Ministério da Defesa) descobriu-se que os organizadores da estrutura das Operações Ágata são representantes das Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança. Estas seis pessoas formaram um grupo de trabalho e o resultado foi o Plano Estratégico de Fronteira. Segundo o Coronel, o Plano Estratégico de Fronteira foi idealizado para alinhar esforços do Ministério da Defesa com os esforços do Ministério da Justiça:

As Forças Armadas, conforme prevê a Lei Complementar Nr 97, realizam durante todo o ano operações na faixa de fronteira, a fim de combater ilícitos transfronteiriços. A Polícia Federal realiza, desde 2010, a Operação Sentinela, que é uma operação de inteligência policial na faixa de fronteira. A fim de proporcionar sinergia a essas operações foi idealizado por um grupo de trabalho, composto por oficiais das três Forças Armadas lotados no MD e por representantes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança, o Plano Estratégico de Fronteiras, no 1º semestre de 2011. (MARQUES, 2012)⁹.

Sabe-se, então, que o Plano foi desenhado, desenvolvido pelo Ministério da Defesa e Ministério da Justiça, mas isto não significa que ambos foram os agentes securitizadores. Um dos objetivos da pesquisa era identificar o processo de construção da ameaça e o papel de determinados atores nesse processo. Para isso foi realizada uma segunda entrevista em profundidade com o Coronel Luiz Antônio Marques. O Coronel revelou que a ideia do Plano surgiu na Casa Civil no ano de 2010, da então chefe da Casa, Dilma Rousseff que, ao chegar a presidência, solicitou o desenvolvimento de sua ideia ao Ministério da Defesa. Sendo assim, a presente pesquisa identificou que a atual presidente Dilma Rousseff e sua equipe desempenharam um papel importante na identificação da ameaça.

Ao analisar o discurso de Dilma Rousseff na cerimônia de lançamento do Plano Estratégico de Fronteira é possível perceber o envolvimento da presidente com a securitização do tema logo no início ao afirmar que aquela cerimônia era muito importante por ser o seguimento de um compromisso previamente assumido. Além disso, o discurso confirma a importância da região de fronteiras para a presidente e demonstra como ela exerceu papel importante como defensora da securitização do tema ao afirmar que “Nada mais justo que, dentro da segurança pública, eu inicie essa prioridade, a realização de um plano de segurança pública pela questão das fronteiras”. (ROUSSEFF, 08/06/2011).

O aspecto mais relevante do discurso da presidente para este artigo é a confirmação da securitização ao afirmar que anteriormente não existiam dispositivos legais para a ação e que estes dispositivos começaram a ser formatados a partir de 2004, confirmando a securitização. O discurso da presidente confirma, também, a

⁹ MARQUES, Luiz Antônio. **Operação Sentinela**. Curitiba, 2012. Informação verbal.

securitização ao afirmar que as FFAA se responsabilizariam por ações além das previstas constitucionalmente:

Até agora, os dispositivos legais que permitiam essa coordenação e essa unidade de ação, eles não existiam. Eles começaram a ser formatados a partir de 2004 e foram concluídos em 2010. Assim sendo, o que permite hoje que nós tenhamos nessa solenidade a oportunidade de criar um comitê de ação conjunta é justamente a modificação desses dispositivos legais, que permitem agora que as Forças Armadas tenham uma ação muito mais efetiva na região de fronteira. Permitem também que elas possam ter ações, chamadas ações de polícia, que antes não estavam contempladas na nossa legislação. (ROUSSEFF, 2011).

Retornando a criação do Plano Estratégico, Dilma Rousseff, ao eleger-se Presidente da República, solicitou o início da criação do Plano. Com a ordem recebida para desenvolver um Plano de Fronteiras, foi montado o grupo de trabalho anteriormente citado, que deu andamento à elaboração do Plano.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da pesquisa demonstrou a importância do conceito de securitização desenvolvido pela Escola de Copenhague. Ao mesmo tempo, suscitou um conjunto de questões teóricas decorrentes da submissão do conceito ao teste empírico. Uma das dificuldades encontradas pela pesquisa empírica envolveu a identificação do agente securitizador e da forma pela qual ele atuou na tentativa de construir o consenso junto a uma determinada audiência sobre a necessidade de adoção de medidas emergenciais para o enfrentamento dos problemas decorrentes do narcotráfico. Um dos entrevistados pela pesquisa, o Coronel Luiz Antônio Marques, apontou que a atual presidente Dilma Rousseff desempenhou um papel relevante na identificação da ameaça e das políticas emergenciais adotadas pelo Estado brasileiro. Apesar desse papel relevante, seria necessário penetrar na “caixa-preta” do governo para verificar como um ou mais agentes securitizadores conseguiram construir a ameaça no interior do Estado e junto a determinados setores da sociedade. De qualquer maneira, a realização de novas pesquisas empíricas pode contribuir, de forma significativa, para o desenvolvimento de conceitos aplicáveis à área de segurança internacional. Nesse sentido, este artigo representa, apenas, um esforço inicial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOOTH, Ken. Security and Emancipation. *Review of International Studies*, vol. 17 n°4, 1991.
- BUZAN, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Reinner Publishers, 1998.
- BRASIL. *Lei nº 7560*. 1986.
- BRASIL. *Constituição Federal*. 1988.
- BRASIL. *Lei nº 8764*. 1993.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 3887*. 2001.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 5144*. 2004.
- BRASIL. *Decreto-lei nº 5912*. 2006.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 7.496*. 2011.
- CARVALHO, Salo de. *A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CORDEIRO, Nefi. *Tráfico nacional de entorpecentes*. 201 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2000.
- DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da Escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 3, setembro/dezembro de 2009, pp. 459-501.
- IBGE. *Estados*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>>. Acesso em: 24/05/2012a.
- IBGE. *Fronteiras*. Disponível em:
<<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/fronteira.shtm>>. Acesso em: 24/05/2012b.
- HERZ, Mônica. *Regionalismo e segurança regional*. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.
- RODRIGUES, João Gaspar. *Tóxicos: abordagem crítica da lei nº 6.368/76*. Campinas: Bookseller, 2001.
- RUDZIT, Gunther. O Debate Teórico em Segurança Internacional: mudanças frente ao terrorismo?. Porto Alegre, *Civitas*, v.5, n.2, jul-dez, 2005, p.297-323.
- TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Vol. 25, n. 1, jan./jun. 2003, pp. 47-80.
- VILLA, Rafael Antônio Duarte. *Da Crise do Realismo à Segurança Global Multidimensional*. São Paulo: USP, 1997.
- WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, vol. 35 n°2, 1991.
- WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge Studies in International Relations, 1999.