



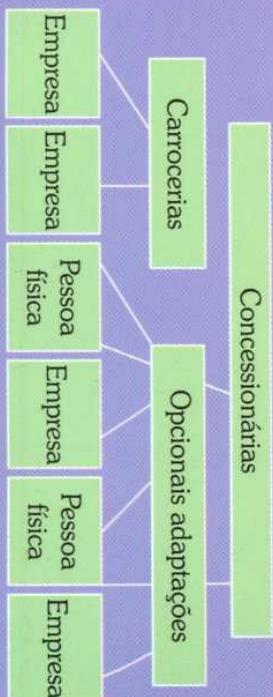
CADERNOS IPPUR

VOL. XXI Nº 1

JAN./JUL.
2007

UFRJ

ISSN 0103-1988



NESTA EDIÇÃO

Geoestratégias



Usos do território



Agricultura urbana



Habitação



Regularização fundiária



Avaliação ambiental



Transporte informal



Indexado na Library of Congress (E.U.A.)
e no Índice de Ciências Sociais do IUPERJ.

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) – Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1986 –

Irregular.

Continuação de: Cadernos PUR/UFRJ
ISSN 0103-1988

1. Planejamento urbano – Periódicos. 2. Planejamento regional – Periódicos. I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal
do Rio de Janeiro

CADERNOS IPPUR

Ano XXI, Nº 1
Jan-Jul 2007

REVISÃO GERAL E PROJETO GRÁFICO

Claudio Cesar Santoro

CAPA

André Dorigo

Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA

Imagem da direita: pintura de um seringueiro retirando látex da seringueira. Autor desconhecido, s/data.

Imagem da esquerda: ilustração a partir dos Gráficos 1 e 2 do artigo de Hernán Armando Mamani

SUMÁRIO

Artigos, 7

Lia Osorio Machado, 9

Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira

Rosélia Piquet, 33

Novos investimentos no Brasil: continuidades e rupturas

Peter Brand e Edwin Muñoz, 47

Cultivando cidadãos: agricultura urbana desde una perspectiva política

Rosa Maria Cortês de Lima, 71

O tempo desvelado: a autoconstrução de moradia

Alex Ferreira Magalhães, 99

É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando de Soto

Rumos da Pesquisa, 131

Liane Maria Azevedo Dornelles, 133

Projeto GEO Cidades no Brasil

Hernán Armando Mamani, 155

Crescimento do transporte informal e circuitos da economia urbana e regional: aplicação da teoria de Milton Santos na análise do fenômeno a partir dos anos 1990

Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira

Lia Osorio Machado

Na última década, a adoção de legislação específica e a implantação de uma estrutura institucional direcionadas ao controle de redes de tráfico de drogas e de lavagem de dinheiro têm sido objeto de políticas institucionais do governo brasileiro que merecem ser analisadas não obstante os limites e falhas observados em sua implementação.

Começando com o porquê das políticas, é possível identificar dois movimentos inspirados por motivações distintas embora convergentes, um externo e outro interno ao Estado nacional. O movimento externo deriva da difusão intencional e internacional de uma série de medidas jurídicas elaboradas fora do espaço de soberania, inicialmente inspirada pelos Estados Unidos e posteriormente encampada pela Organisation of Economic Cooperation and Development (OECD) e pelas Nações Unidas. No Es-

tado nacional, a adoção dessas medidas foi justificada com sucesso por contemplar problemas categorizados como “mundiais”. De acordo com essa perspectiva, o controle de eventos tais como tráfico de drogas, crime organizado, lavagem de dinheiro, fraude bancário-financeira, evasão fiscal, terrorismo e outras atividades cujas operações se organizam sob a forma de redes transnacionais, ou seja, que não respeitam limites interestatais, dificilmente pode ser efetuado com eficácia por cada Estado nacional isoladamente. Não haveria, portanto, segundo essa perspectiva, restrição à soberania do Estado receptor, por se tratar de problemas comuns que só podem ser resolvidos de forma sistêmica.

No Brasil, as políticas institucionais desse tipo têm sido orientadas por uma dupla estratégia adotada pelo governo

federal desde a década de 1990, inicialmente de forma reativa à pressão externa para logo depois orientar ativamente a política interna e externa de segurança de forma a obliterar as diferenças entre ambas. De um lado, a bem conhecida estratégia de que a melhor forma de proteger e afirmar a soberania nacional diante de países militar e economicamente mais fortes é a adaptação negociada de imposições externas; de outro, a estratégia de adotar seletivamente na esfera doméstica medidas para auxiliar a alteração de antigos e a instituição de novos sistemas de controle governamental. Precisamente por terem sido concebidas no campo externo e seguido o argumento sistêmico, essas medidas facilitaram contornar a resistência de grupos de interesse internos contrários à sua adoção.

De fato, na arena interna, o reconhecimento de que operações ilícitas podem estar vinculadas não só ao crime organizado global como também a esquemas de corrupção domésticos e suas conexões internacionais resultou efetivamente numa concepção mais abrangente e mais política do tráfico e consumo de drogas ilícitas e numa abordagem menos ingênua e simplista do sistema bancário-financeiro.

Nas relações externas, no âmbito mais específico do tráfico ilegal de drogas ilícitas e das operações de lavagem de dinheiro, as mudanças político-normativas se traduziram na inclusão do país no que já foi denominado de “nexo internacional”. Isso implica estabelecer acordos e tratados internacionais como, por exemplo, a adoção das 40 recomen-

dações para o controle da lavagem de dinheiro do Financial Action Task Force (FATF), órgão pertencente à OECD, e o convite para a adesão do Brasil e outros países ao FATF, o que equivale a receber uma “certificação”, mesmo que apenas no plano formal dos tratados, de que o país está atuando na mesma frequência político-normativa do “sistema mundial”.

Tal apreciação deve ser qualificada quando se considera o processo interno de institucionalização dessas políticas. Decorrida quase uma década desde que se tornou mais sistemático, várias questões permanecem em aberto, no que se refere tanto à institucionalização e à legislação quanto à apreciação de seus efeitos: terá havido diferença entre o primeiro governo Lula e o governo Fernando Henrique Cardoso na concepção da estrutura institucional e da consequente distribuição de poder entre os órgãos governamentais? Até que ponto o poder de vigilância e o compartilhamento de informações se refletem em efetivos processos judiciais? Quem monitora e avalia os sistemas de controle? Quais são os efeitos no espaço geográfico dessas macropolíticas?

Este trabalho pretende encaminhar a discussão de algumas dessas questões sem pretensão de explorar suas múltiplas facetas. Na primeira seção, discutem-se brevemente a estrutura e o escopo do quadro institucional e legislativo destinado a estabelecer mecanismos de controle mínimo do tráfico internacional de drogas e da lavagem de dinheiro no território brasileiro. Em seguida, são discuti-

dos alguns efeitos políticos e econômicos das novas medidas; na terceira e última seção, são exploradas brevemente

algumas de suas implicações geoestratégicas para o governo brasileiro, com foco na região Amazônica brasileira.

Macropolíticas

A criação de uma estrutura institucional para lidar com o tráfico internacional ilegal de drogas e a lavagem de dinheiro é recente. Foi a partir de 1998 que o governo federal efetivamente começou a estruturar os sistemas de controle sobre ambas as atividades, mesmo que de forma pontual. O Ministério da Fazenda criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) enquanto a Presidência da República lançou o Sistema Nacional Antidroga (Sisnad - Decreto 2.632/1998), que aproveitou uma lei elaborada no governo Ernesto Geisel (Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Drogas, 1976). Embora específicas, as iniciativas faziam parte de um programa mais amplo de ajustar o país aos novos condicionantes da geopolítica mundial, como resumido na Política de Defesa Nacional (PDN, 1996)¹.

O PDN defendeu a necessidade de uma nova abordagem estratégica na área

de segurança nacional, uma vez que mudanças na ordem mundial exigiam o reexame dos limites impostos ao poder dos Estados nacionais e das consequências dessas mudanças para o tratamento de questões de defesa interna e externa. Naquele momento, meados da década de 1990, o recrudescimento da “guerra contra as drogas” dos Estados Unidos na América Latina estava no auge, tanto por ação direta como indireta, por meio da pressão das Nações Unidas sobre o governo brasileiro no sentido de pôr em prática os princípios diretivos da *Convenção de Viena* (ONU, 1988)².

Internamente, o interesse em promover reformas capazes de reduzir os danos à legitimidade do governo central provocados por sucessivas crises econômicas e políticas foi fundamental. Qual seria o papel dos militares diante desse contexto era uma questão em aberto. Entre as diretrizes propostas no PDN, às Forças

¹ Documento produzido no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, no qual o combate ao crime organizado transnacional é apontado como um dos novos determinantes do quadro internacional após o término da “Guerra Fria”, razão para uma mudança de paradigma em políticas de defesa e objetivos estratégicos.

² O Brasil é signatário das três convenções (1961, 1971, 1988) patrocinadas pelas Nações Unidas. A última convenção, denominada *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, foi a mais repressiva e um marco fundamental não só na legislação antidroga dos países membros das Nações Unidas como na constituição de uma agenda global que enfatiza as redes de interação em vez do predomínio absoluto do território nas relações interestaduais. O sentido político das redes de interação transnacionais é que elas são simultaneamente condição e solução para os mais variados tipos de agenda global.

Armadas caberiam a proteção da Amazônia Brasileira e a priorização de ações para “vivificar” a Faixa de Fronteira, em especial nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, porém sua participação em operações antidroga seria apenas em logística e inteligência.

Estrutura institucional

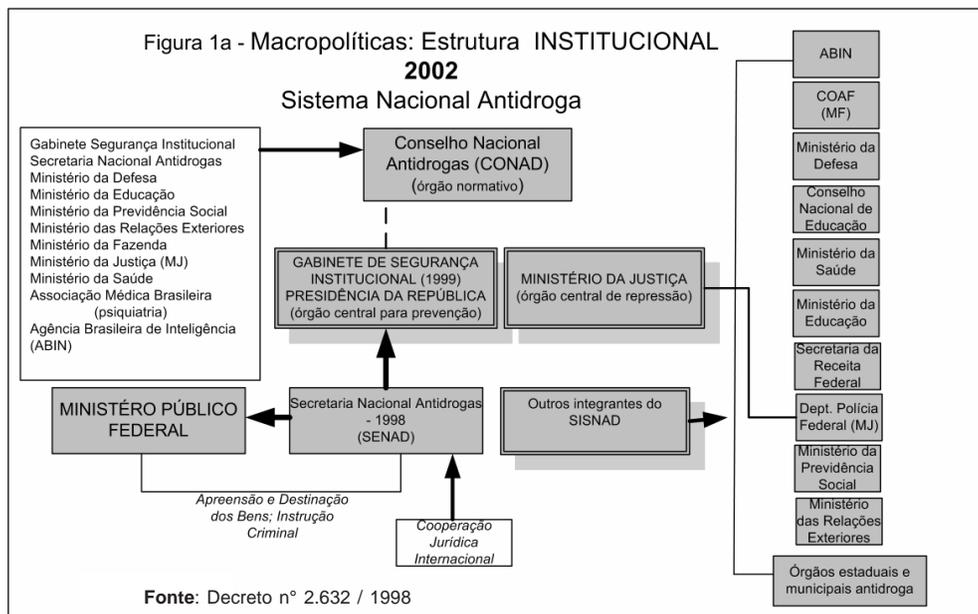
O modelo seguido foi o da organização em rede. A idéia era superar o antagonismo interdepartamental da burocracia estatal e trocar informações e práticas de negociação, além de estimular redes de relações entre componentes de cada Estado nacional, principalmente os componentes com poder regulatório. Apesar de o Sisnad incluir o combate à lavagem de dinheiro em suas diretrizes, os programas de controle do tráfico e da lavagem foram inicialmente separados, de acordo com o modelo internacional que distingue a natureza e o escopo de ambos.

Para o controle das drogas ilícitas, foram criados uma secretaria especial, Secretaria Nacional Antidrogas (Senad, 1998), e um Conselho Nacional Antidrogas (Conad), ambos subordinados ao Gabinete de Segurança Institucional, diretamente vinculado à Presidência (Figura 1a). Inicialmente, as atribuições da Secretaria (Decreto 2.792/1998) foram bastante amplas, com a função de integrar toda a política governamental de prevenção e repressão do tráfico de ilícitos e abuso de drogas, incluindo a definição de políticas para o tratamento de usuários. Também era de sua respon-

sabilidade administrar a realização de acordos internacionais bilaterais concernentes ao tráfico internacional.

Note-se que os acordos internacionais com os países vizinhos que tratam da repressão ao tráfico transfronteiriço de drogas ilícitas começaram a ser assinados em 1976 e até o final da década de 1980 abrangiam todos os países limítrofes da Bacia Amazônica. Esse direcionamento sugere que os governos passados não subestimaram inteiramente os efeitos do *boom* dos preços da cocaína entre 1970 e 1980 na região Amazônica brasileira. A abrangência geográfica dos acordos diplomáticos se expandiu de 1990 em diante, provavelmente em função dos novos parâmetros internos da política antidroga e do aumento da pressão internacional.

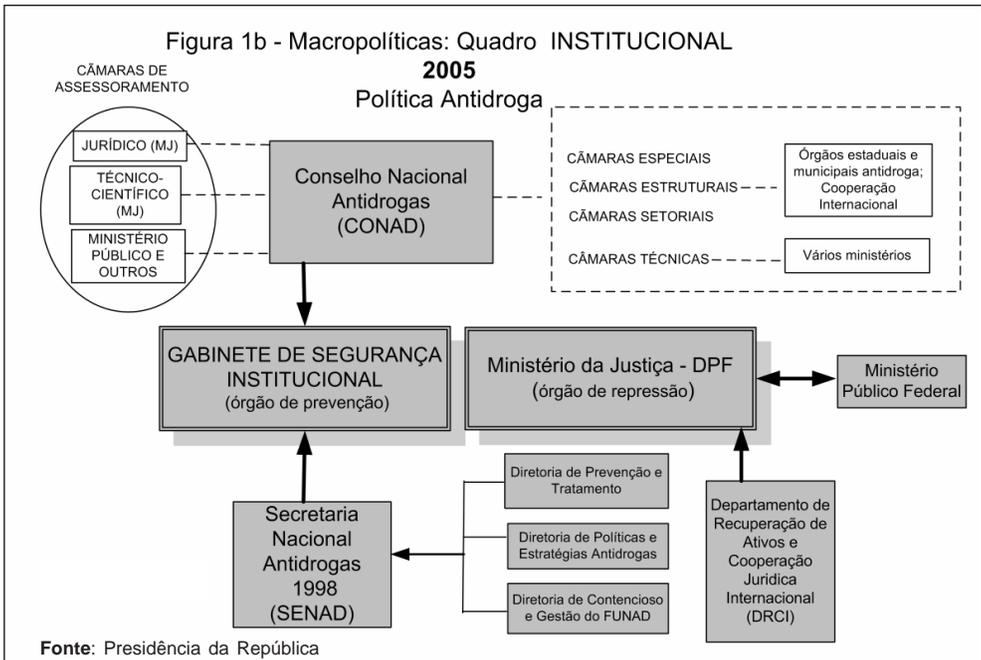
Logo depois da criação do Senad, surgiram conflitos com o Departamento de Polícia Federal (DPF) sobre quem deveria ser o principal responsável pela repressão ao tráfico e pelos serviços de inteligência. Foram resolvidos com a relativa perda de poder da Secretaria Antidrogas, que foi encarregada da política de prevenção, e com a atribuição à Polícia Federal, vinculada ao Ministério da Justiça, da total responsabilidade pelas operações de repressão (Decreto 3.696/2000 e Decreto 4.345/2002). Em compensação, a Secretaria permaneceu com a função de decidir sobre a destinação de bens apreendidos (exceto armas) depois de encaminhados os devidos processos ao Ministério Público Federal (Lei 10.409, de 11/01/2002).



À primeira vista, o primeiro governo Lula da Silva (2003-2006) manteve as linhas gerais da estrutura institucional do sistema de controle antidroga (Figura 1b). A idéia de integrar órgãos municipais e estaduais e organizações da sociedade civil baseada no conceito de “responsabilidade compartilhada” do governo anterior foi consubstanciada no aumento do número de representantes desses órgãos no Conad, ao mesmo tempo que a estrutura organizacional do Conselho se tornou mais complexa e sua composição, mais abrangente. A Senad permanece encarregada das políticas de prevenção de uso de drogas e da gestão do Fundo Nacional Antidroga (Funad), embora lhe tenha sido retirada uma de suas principais funções, a de negociar e coordenar a execução da cooperação jurídica internacional, ou seja, a função de filtrar os

pacotes de medidas jurídicas elaboradas externamente. Tal função foi deslocada para o Ministério da Justiça por meio da criação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) (Decreto 4.991/2004). A antiga Divisão de Repressão do Crime Organizado e de Inquéritos Especiais (1997), subordinada à Coordenação Geral Central de Polícia, que incluía em sua missão o combate ao crime organizado, foi substituída por uma Diretoria subordinada ao Departamento da Polícia Federal, cujo poder foi expandido (Decreto 4.720/2003). Cabe ao DPF a repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas, do contrabando e do descaminho de bens e valores, além de escutas telefônicas.

No caso da lavagem de dinheiro, a iniciativa para a criação de um regime



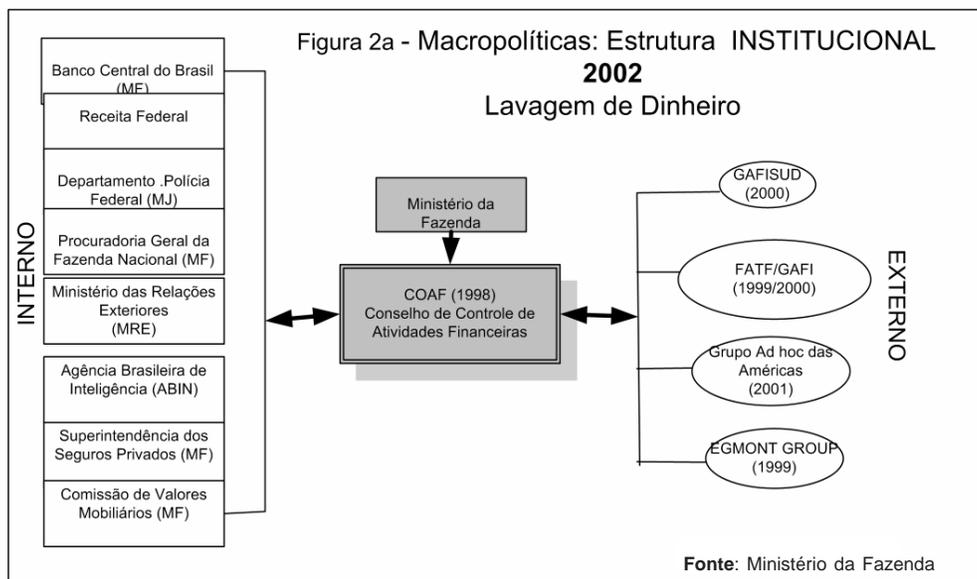
de controle veio também do Ministério da Justiça (1996), que planejou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) como órgão encarregado de regular, identificar e investigar atividades de lavagem. No entanto, o Coaf acabou por se subordinar ao Ministério da Fazenda (Lei 9.613 de 3/3/1998), com a responsabilidade de disciplinar, aplicar penas, receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas de atividades ilícitas em instituições bancárias e financeiras, ou seja, seu perfil foi ajustado a um modelo restrito de unidade de inteligência financeira (Figura 2a). Ao mesmo tempo, foi criado no Banco Central do Brasil o Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros. Embora várias instituições governamentais integrem o Coaf, o Banco Central do Brasil,

a Secretaria da Receita Federal, ambas do Ministério da Fazenda, e o Departamento da Polícia Federal (Ministério da Justiça) são os principais atores.

O setor imobiliário, joalherias, administradoras de cartões de crédito, bolsas de mercadorias, loterias e bingos e transferências de numerário foram algumas das atividades regulamentadas pelo Coaf para dificultar os diferentes processos de lavagem de dinheiro. Outros setores estariam igualmente obrigados a enviar informações ao Coaf, mesmo os que possuem órgãos reguladores próprios (Fundos de Pensão, Seguros, Bolsas de Valores e o próprio Banco Central para operações em espécie e operações atípicas). O Coaf, embora depositário de informações enviadas por pessoas jurídicas, só pode

aplicar multas e penalidades àquelas que não dispõem de órgão regulador próprio. Entre 1999 e 2002, o maior número de comunicações sobre indícios de lavagem de dinheiro veio do sistema bancário-financeiro (operações atípicas – Banco

Central), seguido por bingos e compra e venda de imóvel. Nesse período, o total chegou a 19.132 comunicações recebidas e 712 relatórios encaminhados a outros órgãos para inquérito e indiciamento (Alves Filho, 2003; Brasil, 2004a).



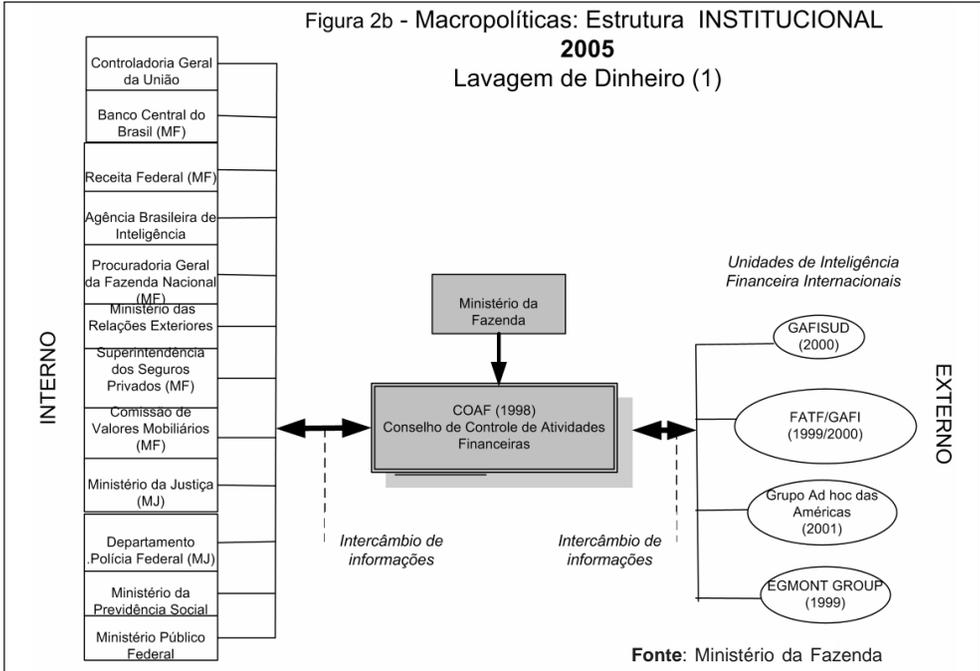
No governo Lula da Silva, o Coaf permaneceu com sua função principal de inteligência (Figura 2b), porém sua capacidade de investigar e cruzar informações a partir das comunicações recebidas foi na prática limitada pela falta de meios operacionais, o que prejudicou o encaminhamento de relatórios para os órgãos de repressão.

O próprio Relatório da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (Brasil, 2005) aponta para o desinteresse dos órgãos governamentais membros do Conselho em participar das reuniões (Resultados da Meta 4, p. 12),

sugerindo o esvaziamento político do órgão. Mesmo assim, entre 2003 e 2005 (novembro), o número de comunicações recebidas sobre operações suspeitas de lavagem e outros crimes financeiros aumentou de 39.616 para 140.451 (para um total geral de 285.470 comunicações), a maioria proveniente do sistema bancário-financeiro. O número de relatórios encaminhados a outros órgãos (Ministério Público Federal, Polícia Federal e outros) no mesmo período foi de 1.256 (Uma montanha de denúncias, 2006). Apesar do aumento no volume de comunicações no primeiro governo Lula, as dificuldades operativas do Coaf estão

patentes no decréscimo da relação “número de comunicações/número de encaminhamentos” entre os dois governos,

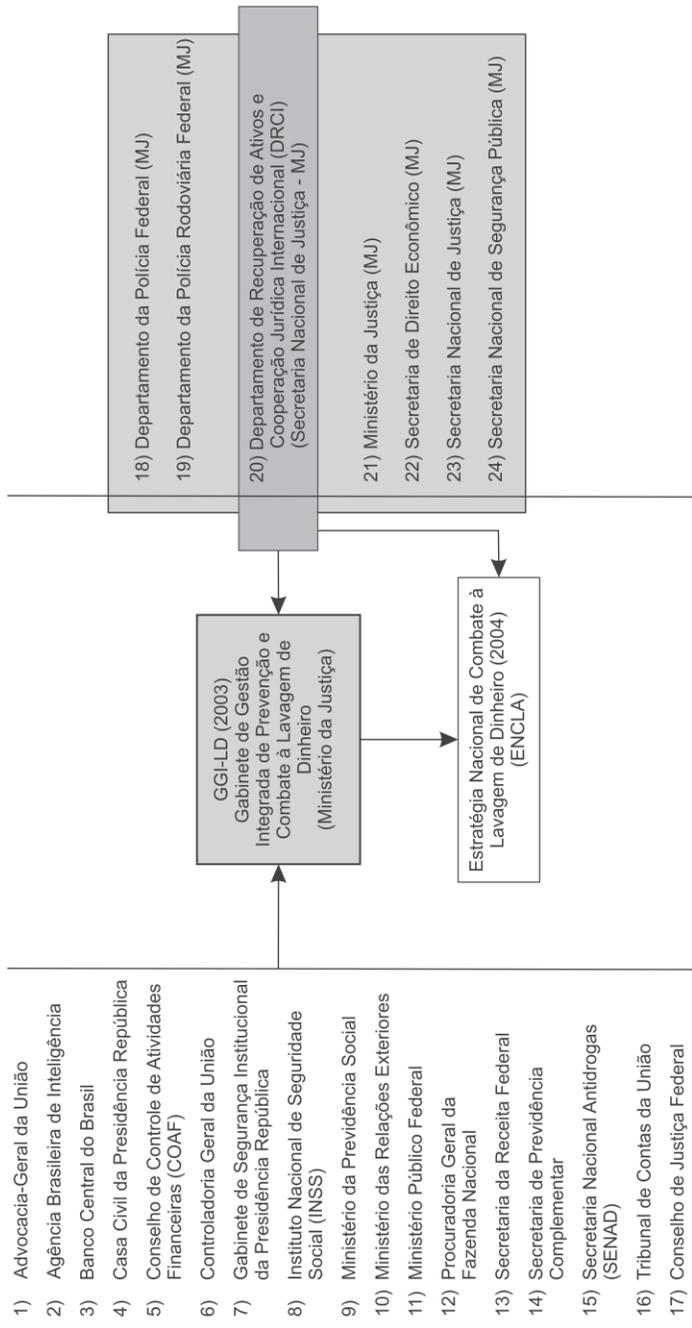
de 3,7% no período 1999-2002 para menos de 0,5% no período 2003-2005.



A criação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) no Ministério da Justiça (primeiro governo Lula) constitui um marco na reformulação do quadro institucional, pois lhe foi atribuída uma quase autonomia na política externa de combate à fraude financeira e ao crime organizado. O DRCI se tornou não só a “autoridade central para tramitação de pedidos de cooperação jurídica internacional” como também a autoridade encarregada da recuperação de ativos em tudo o que se refere ao crime organizado e ao crime organizado transnacional. O mesmo Ministério também é responsável

pelos planejamento e execução de operações de contra-inteligência, antiterrorismo e combate às atividades financeiras que possam respaldar essas ações (Decreto 4.720/2003; Decreto 4.991/2004; Decreto 5.535/2005). Com essa mudança, em dezembro de 2003 o Ministério da Justiça criou o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD), administrado pelo DRCI, que congrega órgãos dos poderes executivo, judiciário e legislativo, e o Ministério Público. É este Gabinete, responsável pela concepção da Encla, que publica anualmente um relatório com as metas a serem implementadas (Figura 3).

Figura 3: Macropolíticas: Estrutura Institucional 2005 Lavagem de Dinheiro (2)



Fonte: Ministério da Justiça

Na expressiva ampliação do poder do Ministério da Justiça – coordenar e controlar a repressão tanto ao tráfico ilícito de armas e entorpecentes quanto aos crimes financeiros e às ações antiterroristas, e centralizar a cooperação jurídica internacional –, foi essencial o uso dos conceitos de crime organizado e de crime organizado transnacional. Uma alteração sem dúvida inspirada no texto da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada em Nova York em 2000 (entrou em vigor internacionalmente em setembro de 2003 e no Brasil em fevereiro de 2004). Igualmente importante são a obtenção e o controle de fontes de informação por meio de intercâmbio com congêneres externos (Federal Bureau of Investigations - FBI do Departamento de Justiça dos EUA, por exemplo), indicando a relevância crescente das atividades intergovernamentais, ou seja, de *redes formadas entre componentes funcionalmente distintos do Estado com seus homólogos no estrangeiro*. Como já observado em outros países, na última década a maior concentração de atividades intergovernamentais ocorre entre as instâncias nacionais de regulamentação (Anderson e Boer, 1994; Bigo, 1996; Slaughter, 1997).

Legislação

A legislação antidroga, que surgiu no Brasil em 1938, se caracterizou inicialmente por leis e regulamentações dirigidas principalmente ao uso doméstico de narcóticos e, secundariamente, ao farmacêutico. Nas décadas seguintes, o

país assinou a Convenção Única das Nações Unidas de Proibição de Entorpecentes (Viena, 1961), a Convenção das Nações Unidas contra Substâncias Psicotrópicas (Viena, 1971) e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Psicotrópicos (Viena, 1988). Essas convenções constituem um dos referenciais básicos da adoção por cada Estado nacional de legislação pertinente à repressão de ilícitos, mesmo que na forma de protocolos de intenção.

Na década de 1980, mais leis, decretos e regulamentos foram editados no Brasil sobre tráfico de drogas e atividades correlatas do que em todas as décadas anteriores, entre eles a lei destinada à recuperação de ativos e à criação de um fundo especial formado por ativos apreendidos em crimes relacionados à droga. Os resultados práticos foram inexpressivos. Em 1995, outra lei federal estabeleceu o controle dos precursores químicos para a produção de cocaína, a regulação de firmas de transporte de dinheiro e valores e a definição da ação e dos meios operacionais no combate às organizações criminosas (Lei 9.017).

Por sua vez, as medidas jurídicas para controlar a lavagem de dinheiro foram iniciadas no Brasil em 1999, a partir da Lei 9.613/1998, conhecida como “lei da lavagem”, que a tornou crime federal (a mesma lei criou o Coaf). Foram definidos como atividades antecedentes à lavagem o tráfico ilegal de drogas, o comércio ilícito de armas e a extorsão por seqüestro. Na época, o Ministério da Justiça exigiu que a ênfase fosse sobre o tráfico de drogas, decisão

que limitou seu escopo mas permitiu sua aprovação mais rápida pelo Congresso Nacional. A limitação foi amplamente compensada por outra medida governamental de 1998, o decreto que instituiu a possibilidade de quebra do sigilo bancário, um marco fundamental da legislação brasileira.

A quebra do sigilo bancário exigiu uma emenda à Constituição Federal de 1988 e negociações lentas e difíceis com o Legislativo e o Judiciário. O modelo foi o norte-americano “Bank Secrecy Act” (1970) que fornece dois instrumentos à repressão da lavagem: a obrigatoriedade de os bancos manterem registros das operações bancárias durante cinco anos e o preenchimento de formulário pelas instituições financeiras para informar ao Banco Central os casos de transações correntes que excedam US\$ 10.000,00 e pareçam operações suspeitas ou atípicas (o mesmo limite foi aplicado no Brasil). Incluídas nas transações a serem notificadas ao Banco Central, estão transferências eletrônicas, cheques bancários, ordens bancárias, cheques administrativos etc. O sigilo bancário poderia ser quebrado somente depois de instaurado processo criminal, exigência que posteriormente foi amenizada para certos casos.

Em princípio, as leis que regulam o sistema bancário e as transferências internacionais de moeda não foram incluídas nas leis e regulamentos sobre lavagem

de dinheiro, não obstante o potencial envolvimento de ambos em esquemas de lavagem e de evasão fiscal. É certo que operações julgadas atípicas devem ser comunicadas ao Coaf, porém, como ocorre em outros países, ações contra lavagem são sensíveis à dinâmica da política monetária-financeira.

As contas conhecidas como CC-5 (referência à Carta Circular 5/1969 do Banco Central) ou TIR (Transferência Internacional em Reais)³ ilustram a dificuldade em traçar limites entre operações legítimas e ilegítimas no mercado financeiro nacional e internacional (Machado, 1996). Essas contas são obrigatoriamente de não-residentes que depositam moeda nacional em bancos brasileiros, que podem ser convertidas em dólares ou em qualquer outra moeda em contas no exterior. Foram criadas para que firmas estrangeiras pudessem efetuar transações legítimas com o estrangeiro num contexto normativo de controle à expatriação de capital para facilitar as operações de empresas estrangeiras operando no país. Como ocorre em outros países, as contas também foram utilizadas para operações triangulares que envolvem centros *offshore* e paraísos fiscais por indivíduos e empresas nacionais (através de empresas de fachada) interessados em enviar para o exterior os lucros procedentes de evasão fiscal, redes de corrupção, contrabando e tráfico de drogas. Embora não haja dados confiáveis que possam provar

³ A CC-5 foi revogada pela Circular 2.677/1996, que obrigou o cadastramento no Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen) de contas em moeda nacional tituladas por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas ou com sede no exterior, embora o mercado tenha continuado a denominar de CC-5 o conjunto de normas que disciplinam a entrada e saída de capital estrangeiro.

o destino desses capitais, supõe-se que grande parte deles volta ao país como investimento estrangeiro.

Por outro lado, em 2005, ainda no primeiro governo Lula da Silva, as regras para operações de investimento de empresas e pessoas físicas nacionais no ex-

terior foram flexibilizadas sem ser preciso envolver as contas do tipo instituído pela CC-5, uma mudança que pode ser explicada pelo incentivo governamental a investimentos de firmas nacionais no exterior a partir do Brasil, e não de terceiros países ou centros financeiros *offshore*⁴.

Implicações das macropolíticas

Efeitos políticos

A pressão política exercida pelos Estados Unidos foi decisiva para a criação do Sistema Antidroga. Nas últimas décadas, o governo norte-americano repetidamente tem afirmado que seu poder político e diplomático deve ser usado para integrar o sistema de controle internacional das drogas ilícitas às plataformas políticas dos governos nas Américas e no mundo (Van Wert, 1988; United States, 1991), com o objetivo de promover a internacionalização do regime de controle de drogas/narcóticos (McAllister, 1995; Escohotado, 1994; Musto, 1999). No entanto, mesmo que seja um fator importante – de fato dominante –, a pressão política norte-americana é uma contingência. Outros fatores podem explicar melhor as implicações políticas do esforço institucional e legislativo dirigido ao controle do tráfico internacional de drogas

e da lavagem de dinheiro em território brasileiro.

Primeiro, o aumento do número de programas, de organizações e de atividades atuantes em escala mundial com poder de influenciar as tomadas de decisão nos Estados nacionais (organizações internacionais, organizações não-governamentais, fluxos financeiros, gestão ambiental, telecomunicações, tecnologias, crime organizado etc.). O mais conhecido é o programa de liberalização econômica e reforma estatal adotado pelo Brasil e por outros países. Embora seja um lugar-comum repetir que veio “de fora para dentro” do país, não se pode atribuir somente à pressão externa a adoção desse programa. As mudanças na economia mundial tornam obsoletas muitas das normas e regras em vigor nos Estados nacionais. Os governos centrais tiveram que assimilar e negociar (ou rejeitar) imposições e condições econômico-

⁴ São funções dos centros financeiros *offshore*: 1) receber depósitos em moeda estrangeira de não-residentes, que podem ser canalizados, através de intermediários financeiros *offshore*, a tomadores de empréstimo, também não-residentes; 2) permitir que investidores fujam do controle e regulamentos de seus Estados de origem (individual ou institucional); 3) garantir anonimato a investidores que operam em redes financeiras transnacionais; 4) facilitar a integração de redes financeiras legais com redes financeiras de lavagem de dinheiro (ver Glossário em www.igeo.ufrj.br/fronteiras).

financeiras, externas e internas, para assegurar um mínimo de legitimidade do Estado nacional num sistema interestatal cada vez mais instável. As interações entre estratégias, novas e velhas, tornam inócuos vários componentes dos sistemas de controle nacionais. Nessa perspectiva, o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro não pode ser considerado decisão isolada e setorial, e sim parte de um esforço político amplo para manter a legitimidade estatal e ajustar o ambiente institucional à pressão crescente do sistema “local-mundial”.

Segundo, a (re)estruturação institucional deu novo *status* político ao controle de atividades ilícitas ao sinalizar que envolve mais do que traficantes de rua e policiais. Talvez o efeito político mais singular e importante tenha sido encorajar a competição entre diferentes organizações (partidos políticos, administração pública, grupos de pressão) na investigação dos elos entre redes de tráfico, lavagem e redes domésticas de corrupção, isto é, a corrupção de práticas políticas democráticas (Castells, 1998; Fraga, 1998). Em 1998-1999, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI - Câmara dos Deputados) sobre o tráfico de droga dominou as manchetes dos jornais durante meses ao desvendar uma extensa rede de tráfico, lavagem e corrupção dominada por políticos conhecidos, membros da justiça criminal e da polícia; no entanto, em termos de punições do escalão superior, o resultado foi decepcionante (Schiray, 2002).

Outro fator é a competição entre componentes da administração pública que, quando mal administrada, torna-se uma fonte contínua de tensão e de obstrução dos fluxos de informação. São freqüentes as alegações de atraso no envio de informações do Banco Central para as investigações de outros órgãos ou de desavenças entre a Secretaria da Receita e a Polícia Federal sobre mudanças de regras e normas. Também entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário existem tensões derivadas não só de funções constitucionais e de objetivos diferenciados, mas de conexões próprias que mantêm com diferentes redes. Por exemplo, as operações mais bem-sucedidas da Polícia Federal são as baseadas em informações das agências de inteligência norte-americana, porém essa dependência tem provocado críticas de outros órgãos por priorizar com maior freqüência os fluxos de saída e não de entrada das drogas ilícitas no território nacional. Outros exemplos na mesma linha podem ser citados, como a preocupação dos congressistas com seus financiadores e bases eleitorais ou a do Executivo com suas redes de apoio político. A falta de pessoal qualificado, de financiamento, de organização, e o desconhecimento generalizado do que significa “cadeias de evidência”⁵ para lidar com investigações de longo prazo também prejudicam a ação colaborativa dos vários componentes da administração pública no cumprimento de suas funções.

⁵ Em processos investigativos forenses, as evidências de um crime devem ser catalogadas segundo protocolos de procedimentos (cadeias) que garantam a legitimidade da investigação e das provas diante dos tribunais. Sem elas, os acusados são geralmente libertados “por falta de provas”.

Embora originalmente as políticas antilavagem de dinheiro tenham sido associadas ao tráfico de drogas, para depois se estenderem ao combate à corrupção, mais recentemente o Brasil e outros países estão empenhados em regulamentar as possíveis conexões entre lavagem de dinheiro e terrorismo (Samy, 2006). Antes do ataque terrorista de 2001 nos Estados Unidos, as Nações Unidas estabeleceram a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999), promulgada no Brasil em 2005 (Decreto 5.540). Em 2006, o Banco Central expediu a Carta Circular 3.246/2006, que trata da obrigatoriedade de comunicar à instituição qualquer operação realizada por pessoas e entidades que “perpetram ou intentam perpetrar atos terroristas”, e cita nominalmente Osama bin Laden, membros da organização Al-Qaeda, membros do Talibã, além de “outras pessoas, grupos, empresas ou entidades a eles associadas”. Como esse tipo de comunicação dificilmente se concretizará (Reuter e Truman, 2005), podemos supor que a aprovação no país desse tipo de medida, apesar de mecânica, continua a ter utilidade política, na medida em que reafirma que o país caminha em sintonia com o “sistema mundial” e neutraliza pressões externas relacionadas à convivência com a ação de grupos terroristas.

Efeitos econômicos

Na década de 1990, a adoção de programas de desenvolvimento fortemente ancorados na liberalização dos mercados financeiros e na abertura do setor

bancário às redes bancárias e financeiras internacionais pela maioria dos governos latino-americanos, inclusive o Brasil, constituiu outro marco da evolução institucional. Entenderam esses países que a intensificação dos fluxos transfronteiriços de capital e a multiplicação de serviços financeiros eram condições necessárias para a atração de capitais de investimento transnacionais, a abertura do mercado externo para seus produtos e a ampliação do crédito nos mercados internos e externos. A conexão com o mercado internacional de dinheiro, no entanto, apresenta ao menos dois inconvenientes colaterais e uma vantagem. Apontados como conseqüências inconvenientes, estão o maior grau de exposição às flutuações financeiras internacionais e a maior vulnerabilidade aos esquemas internacionais de lavagem. A vantagem é a maior facilidade em obter empréstimos e promover a capitalização de empresas nesses mercados internacionais de dinheiro.

Apesar de os especialistas financeiros terem concluído que a lavagem de dinheiro proveniente de fontes ilegais constitui uma parcela menor dos trilhões de dólares movimentados globalmente, eles concordam que essa parcela é significativa (United Nations, 1997; Carvalho, 2005).

Maior ainda do que o montante anual de fluxos de dinheiro lavado estimado pelas organizações internacionais deve ser o balanço acumulado de ativos procedentes da lavagem e ativos legítimos controlados por organizações criminosas. O problema é a dificuldade em medir os

lucros de atividades encobertas tanto na esfera nacional como na mundial. Um expediente que tem sido utilizado por pesquisadores é procurar por “traços” de lavagem de dinheiro, ou seja, construir indicadores ou aproximações com base em técnicas indiretas de observação (Machado, 1998) ou, quando possível, métodos diretos de observação (Vargas, 1994; Reyes Posada, 1997).

A possibilidade de ocorrerem esquemas de lavagem de dinheiro não está vinculada apenas ao “hot money” nos mercados de ações ou aos lucros provenientes do tráfico ilegal de drogas. Programas de privatização e abertura do sistema bancário são igualmente problemáticos para o funcionamento de sistemas de controle governamentais. Na América Latina, o controle de ativos bancários passou para as mãos de grandes casas bancárias internacionais que operam redes mundiais. Na Argentina, o controle estrangeiro do total de ativos bancários passou de 17% para 53% entre 1992 e 1997; na Colômbia, de 11% para 51%; no México, de 2% para 59% (Cresce a participação estrangeira no mercado, 1999). No Brasil, o aumento foi menos expressivo (7% para 14% em 1997; e 22% em 1998); em 2005, dos dez maiores bancos em patrimônio líquido, somente 23% eram estrangeiros.

Se existe uma inconsistência entre a liberalização econômico-financeira e a pressão por adotar e implementar padrões internacionais antilavagem (Quirk, 1996), as críticas a essas políticas são simplistas, pois recorrem geralmente a uma visão dualista – privado *versus* pú-

blico, nacional *versus* estrangeiro. Simplificam o que não é simples. No campo doméstico, por exemplo, a reforma bancária realizada no Brasil no final da década de 1990 serviu para fechar vários bancos públicos estaduais, a maioria envolvida em escândalos de corrupção e lavagem. A maior flexibilidade das normas que regulam movimentos financeiros transfronteiriços reduz a gravidade dos problemas recorrentes de evasão fiscal e da fuga de capitais e restringe o campo fértil de corrupção de empresas públicas e privadas. Em 1996, por exemplo, a Receita Federal brasileira estimou em 490 bilhões de dólares a perda por evasão fiscal. O dinheiro movimentado pela economia subterrânea é provavelmente ainda maior, se forem levados em conta rendimentos não declarados, não registrados e ilegais, sem falar do dinheiro não controlado proveniente da economia informal.

A legislação antilavagem não incluiu inicialmente a evasão fiscal, porém, em setembro de 2005, um anteprojeto elaborado pelo Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD - Ministério da Justiça) propôs alterar a Lei 9.613/1998 (lei da lavagem) de duas formas: substituir o termo “crime” por “infração penal” e ampliar a lista de crimes tipificados como lavagem, além de facilitar o confisco imediato de bens de suspeitos e redefinir funções dos órgãos de combate aos crimes tipificados como lavagem. Caso a proposta tenha êxito, a sonegação/evasão fiscal passa a ser crime *antecedente* à lavagem de dinheiro. A lei de quebra do sigilo bancário, por sua vez,

teve efeito político inesperado como um dos principais instrumentos da Comissão Parlamentar de Inquérito que inves-

tigou esquemas de corrupção em partidos políticos (2005).

Implicações geoestratégicas

A região Amazônica e a América do Sul: controle do tráfico de drogas e outras atividades ilegais

A região Amazônica não é a única a sentir os efeitos das macropolíticas que lidam com o regime internacional de repressão ao tráfico de drogas ilícitas e lavagem de dinheiro, mas é a mais interessante por vários motivos, os três primeiros bastante divulgados pela mídia nacional e internacional. A extensão territorial da região se traduz em imenso “estoque” de terras, de água e de outras riquezas naturais para investidores nacionais e estrangeiros; os serviços ambientais que a cobertura vegetal porventura presta ao clima do planeta a situam no centro dos debates sobre se é ou não patrimônio nacional ou da humanidade; a dificuldade em dar voz a vários grupos sociais (indígenas, ONGs, grandes empresários, sem-terra etc.) e, ao mesmo tempo, em fazer valer a idéia clássica e histórica de defesa do território e da soberania estatal num espaço de redes de vários tipos e procedências.

A criação de uma estrutura institucional dirigida por administradores civis e sujeita ao código civil no Brasil foi im-

portante para reduzir a pressão norte-americana por maior envolvimento das Forças Armadas em operações antidrogas (o Ministério da Defesa reúne as três forças militares e é dirigido por um civil desde 1999). Faz mais de uma década que os especialistas externos no que é conhecida globalmente como “guerra às drogas” pressionam os militares brasileiros a terem maior participação em operações de repressão, similar à já implementada nos países vizinhos. É compreensível a resistência dos militares, principalmente do Exército, em se subordinar aos especialistas estrangeiros, por mais amigáveis que sejam as relações formais. O Sistema de Vigilância da Amazônia no âmbito do Sistema de Proteção da Amazônia (Sivam/Sipam) na década de 1990 foi uma estratégia inteligente para diminuir a pressão norte-americana e, ao mesmo tempo, dificultar o trânsito de cocaína por via aérea e monitorar a ocupação da região. Entre a proposta e o início de sua implantação decorreram três anos (1990-1993), em razão das críticas de que o sistema contaria com o apoio técnico e financeiro de firmas privadas ligadas ao Pentágono. A solução, no entanto, foi produto de uma negociação entre os dois países sobre a melhor forma de participação militar doméstica⁶.

⁶ Passados mais de dez anos de sua criação, o Sivam se caracteriza pela falta de transparência e de recursos de manutenção e por dificultar o acesso às informações, pois sua base de dados é pouco conhecida, mesmo por outros órgãos da administração pública.

Existem outros argumentos contrários ao envolvimento direto das Forças Armadas na repressão ao tráfico de drogas ilícitas. Desde o final do período dos governos militares (1964-1984), o Exército tem lutado penosamente contra a crise de legitimidade e a falta de recursos para cumprir minimamente suas funções constitucionais. Agir como “força policial” em operações locais é arriscado, pois a confiança da população no aparato policial é particularmente baixa (Zaluar, 1994). O fracasso da tentativa do Exército de intervir na repressão ao tráfico de drogas no Rio de Janeiro anos atrás corroborou a posição dos militares. Um outro argumento é o receio de o pessoal militar não resistir à corrupção das redes de tráfico internacional. Em 1999, trinta e cinco quilos de cocaína foram achados em avião da Força Aérea em trânsito para a Europa (Ilhas Canárias), fato que provocou uma investigação sobre oficiais e bases militares envolvidos no transporte de drogas ilícitas. Por fim, os militares alegaram que um maior envolvimento poderia subverter o suporte logístico e social às populações locais, principalmente na Faixa de Fronteira.

Para compensar a resistência dos militares brasileiros ao envolvimento direto na “guerra às drogas” na América do Sul, e apesar da redução drástica das verbas destinadas às Forças Armadas, o governo Fernando Henrique Cardoso tomou algumas medidas relacionadas ao papel dos militares na repressão ao tráfico de drogas. Uma delas foi dar licença para abater aviões que cruzassem o espaço aéreo brasileiro sem se identi-

ficarem (Lei 9.614/1998 ou “lei do abate”). O objetivo era estabelecer melhor controle do tráfego de pequenas aeronaves transportadoras de droga (principalmente cocaína) na região Amazônica. Em virtude da resistência do Legislativo, a lei só foi regulamentada em 2004 (Decreto 5.144), portanto seis anos depois de proposta. Até 2005, apenas 20 ocorrências foram registradas, dez na região Amazônica. Graças à impressionante capacidade de adaptação e rapidez na tomada de decisões dos grupos envolvidos em redes ilegais, a “lei do abate” foi responsável pelo deslocamento do tráfico (de drogas e armas) para rotas fluviais e terrestres tanto nessa como em outras regiões do país. Simultaneamente foi alterado o trajeto de avio-netas que usam o espaço aéreo dos países fronteiriços em operações triangulares multimodais (Machado, 2007).

Da política de defesa nacional à política de segurança internacional

Apesar dos vários pontos em comum entre o governo anterior e o primeiro governo Lula quanto ao papel reservado aos militares no combate às drogas ilícitas (principalmente no caso do Exército), algumas alterações foram sutilmente introduzidas. A participação em operações conjuntas de repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional é uma das novas atribuições das Forças Armadas em todo o território nacional, especialmente na Faixa de Fronteira terrestre (Lei Complementar 117/2004). Um exemplo desse maior envolvimento

militar em operações de repressão ao tráfico de drogas e ao contrabando da Polícia Federal foi a Operação Jauru (I e II), na fronteira com a Bolívia e o Paraguai (2004).

A mesma lei estabelece a participação das Forças Armadas em operações de controle da exploração clandestina de recursos naturais, principalmente na Faixa de Fronteira terrestre do país, que foi incorporada sem maiores problemas na pauta militar. Embora pouca atenção tenha sido dada a essa nova atribuição, o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Narcotráfico (Brasil, 2000) mostrou que a exploração de recursos naturais apresenta fortes conexões com as redes internacionais de tráfico de drogas nas escalas local, regional e nacional.

A segurança da região Amazônica é uma prioridade das Forças Armadas na já mencionada Política Militar de Defesa Nacional. O Comando Militar da Amazônia (com sede em Manaus) tornou-se um dos mais ativos e importantes do Exército, com a obrigação de lidar com os efeitos regionais do Plano Colômbia (1999-2005) e da mobilização das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) em direção à fronteira oriental da Colômbia.

O Programa Calha Norte (PCN, 1985), cujo objetivo era estimular a colonização ou “vivificação” ao longo da linha de fronteira amazônica, foi praticamente abandonado na década de 1990, porém o primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva tomou novas me-

didadas para seu fortalecimento. Primeiro, ampliou a área de atuação até a foz do rio Amazonas, a leste, e até Rondônia, a oeste (Lei 10.835/2004). Em segundo lugar, destinou verbas para fortalecer o papel social das Forças Armadas, principalmente do Exército, através do apoio às populações locais com obras de infraestrutura, escolas e treinamento. Em terceiro lugar, aumentou o contingente de soldados na linha de fronteira com os sete países fronteiriços na Bacia Amazônica sul-americana de aproximadamente 3 mil para 23 mil, a maioria recrutada na própria região, uma iniciativa iniciada no governo anterior e ampliada no primeiro governo Lula. Finalmente, criou novas unidades do Exército e renovou antigas bases militares em vários pontos da linha de fronteira (Tirirós - PA, Auaris - RR, Pari-Cachoeira - AM, Uiramutã - RR etc.) com o Suriname, a Guiana, a Venezuela, a Colômbia, o Peru e a Bolívia.

Mesmo assim, a localização das novas unidades é espacialmente rarefeita não só por falta dos recursos necessários, mas em razão das restrições da presença militar em terras indígenas. A discordância das Forças Armadas com relação ao fato de as normas de acesso serem controladas primordialmente pela Fundação Nacional do Índio (Funai), subordinada ao Ministério da Justiça, não é de hoje. Apesar de o governo de Fernando Henrique Cardoso ter regulamentado a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas no sentido de ser menos sujeita à Funai (Decreto 4.412, de 7/10/2002), as discordâncias permanecem.

A dificuldade de efetivar a resolução final do processo de homologação da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol (fronteira do estado de Roraima com a Venezuela e a Guiana) sugere que, mais do que controlar o tráfico de drogas ilícitas, a prioridade das Forças Armadas é o controle das terras indígenas por considerá-las uma questão de soberania territorial, mais próxima às suas funções constitucionais.

A longa e complexa negociação sobre a homologação da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol mostra uma mudança de estratégia dos governos Lula da Silva em relação ao anterior. No lugar da concepção das terras indígenas como territorialidades excludentes através da criação de *zonas-tampão fronteiriças* em área contínua, dominante no governo anterior, a homologação excluiu algumas áreas do controle indígena, como o núcleo urbano da sede municipal de Uiramutã, a área ocupada pelo 6º Pelotão Especial de Fronteira, pelas instalações federais e estaduais, pelas linhas de transmissão de energia elétrica e pelos leitos das rodovias públicas federais e estaduais (Portaria do Ministério da Justiça 534/2005)⁷.

Da estratégia ao “controle distribuído”

A política do atual governo norte-americano de borrar as linhas entre terrorismo,

drogas ilícitas e movimentos populares insurgentes e de militarizar a solução dessas questões ocorre num momento da história dos Estados sul-americanos de redução do poder político e ofensivo das Forças Armadas nacionais sul-americanas. Estas têm agora uma justificativa para reestruturar seus meios de defesa, já em processo de implementação na Colômbia, na Venezuela e no Peru⁸, até mesmo de promover a indústria bélica nacional e de criar um “conselho de defesa da América do Sul”, como proposto, em 2007, pelo segundo governo Lula.

No entanto, há uma grande distância entre a geoestratégia elaborada linearmente de cima para baixo pelos governos centrais e as atuações efetivas dos diversos agentes no terreno. Por maior que seja o reforço às instituições nacionais e transnacionais em termos de eficácia, de modernização dos regimes, de normas e relações institucionais, e mesmo de planejamento territorial, o interessante no momento atual é o incremento da incerteza nas negociações tanto internas quanto externas do espaço soberano. Entre os vários motivos que alimentam essa incerteza, talvez o mais desafiador seja o jogo rápido na manipulação de elementos de negociação mobilizados não só por países como por agentes locais e regionais, seja na América do Sul, nos Estados Unidos ou em outros países desenvolvidos ou emergentes.

⁷ Recentemente (2008), conflitos em Roraima causados pela recusa dos grandes proprietários arrozeiros de retirar-se das terras indígenas mobilizaram efetivos da Polícia Federal, e não do Exército, para reprimir a ação dos arrozeiros.

⁸ A revista brasileira *Military Power Review* (www.militarypower.com.br) estima que, entre 2004 e 2006, a Venezuela e o Chile foram os países que apresentaram maior crescimento de poder militar devido aos investimentos na modernização do material bélico, embora o Brasil tenha mantido a primeira posição em razão do número absoluto de efetivo militar.

É caso de se pensar que iniciativas de planejamento nos Estados nacionais na atualidade exigem levar em consideração, e de fato já o fazem, ainda que de forma caótica e intuitiva, os limites das estratégias de mudança institucional e/ou planificação territorial em situações de incerteza. A proposta mais razoável para lidar com elas seria por *controle distribuído*, ou seja, identificar interações emergentes entre os diferen-

tes agentes. Na formulação de Lane e Maxfield (1995), não é significativo interpretar estratégias (ou geoestratégias) como planos de cima para baixo para assegurar controle. Em seu lugar, estratégias devem ser vistas como um processo de compreender onde se localizam, por que se mobilizam formas de controle e como ele tem sido exercido em cada lugar do espaço de ação dos agentes.

Referências

AL QAEDA arrecadou recursos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 6 mar. 2007.

ALVES FILHO, Manuel. Tese revela inoperância de aparato que coíbe lavagem de dinheiro no país. *Jornal da Unicamp*, Campinas, jul. 2003.

ANDERSON, M.; BOER, M. (Ed.). *Policing across national boundaries*. London: Pinter, 1994. 204 p.

BIGO, D. *Polices en réseaux: l'expérience européenne*. Paris: Presses de Science Po, 1996. 358 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Narcotráfico. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. 2 v.

_____. Ministério da Fazenda. Relatório de Atividades 2004. Brasília, DF: Coaf, 2004a. 17 p.

_____. Ministério da Justiça. *Estratégia nacional de combate à lavagem de dinhei-*

ro: 2004. Brasília: Ministério da Justiça/Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro, 2004b. 83 p.

_____. Ministério da Justiça. Relatório da estratégia nacional de combate à lavagem de dinheiro. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.

BRASIL rejeita projeto dos EUA de criar exército continental. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 nov. 2004.

CARVALHO, Maria Christina. Lavagem de ativos gira até US\$ 1,5 tri, movida por corrupção e narcotráfico. *Valor econômico*, São Paulo, 22 ago. 2005.

CASTELLS, Manuel. *End of millenium*. Malden, Ma: Blackwell, 1998. 448 p.

CONTRABANDO e tráfico na fronteira financiam terror. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 mar. 2007.

CRESCE a participação estrangeira no

mercado. *Gazeta mercantil*, São Paulo, 16 set. 1999.

EL PENTAGONO ya está en la Triple Frontera. *Cuyo noticias*, Argentina, 2006. Disponible en: <www.cuyonoticias.com.ar>. Acceso en: 7 ago. 2006.

EN EEUU plantean a Nicanor pagar deuda paraguaya a Itaipú. *Diario La nación*, Paraguay, 16 set. 2005.

ESCOHOTADO, Antonio. *Historia de las drogas*. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 1994. 3 v.

FRAGA, R. El fenómeno de la corrupción. *Contribuciones*, Buenos Aires, v. 15, n. 1, p. 181-200, 1998.

LANE, D.; MAXFIELD, R. Foresight, complexity and strategy. Santa Fe: Santa Fe Institute, 1995. 36 p.

MACHADO, L. O. O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira: uma simbiose? In: CASTRO, I.; GOMES, P. C.; CORREA, R. L. (Org.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. p. 15-64.

_____. Les mouvements d'argent et le trafic de drogue en Amazonie Brésilienne. *Autrepart*, Paris, n. 8, p. 141-158, 1998.

_____. Amazonia connection. *LIMES: revista italiana di geopolítica*, Roma, n. 3, p. 173-183, 2007. Quaderni Speciali.

MCALLISTER, W. B. The international nexus: where worlds collide. In: BAGLEY, B. M.;

WALKER III, W. O. (Ed.). *Drug trafficking in the americas*. Miami: North-South Centre Press, 1995. p. 521-533.

MUSTO, D. F. *The american disease: origins of narcotics control*. 3. ed. London: Oxford University Press, 1999.

PARAGUAY concedió inmunidad a las tropas de Estados Unidos. *Clarín*, Paraguay, 13 jun. 2005.

QUIRK, P. *Macroeconomic implications of money laundering*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1996. (IMF Working Paper 96).

REUTER, Peter; TRUMAN, Edwin M. Anti-money laundering overkill: it's time to ask how well the system is working. *The international economy*, winter 2005.

REYES POSADA, A. Compra de tierras por narcotraficantes. In: THOUMI, F. et al. *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*. Bogotá: PNUD, 1997. p. 279-296.

SAMY, Y. Terrorism financing and financial system vulnerabilities: issues and challenges. *Trends on terrorism series*, 2006. v. 3. Available in: <<http://www.csis-scrcs.gc.ca/en/itac>>.

SCHIRAY, Michel. *Drug trafficking, criminal organizations, money laundering and public policy on drug control: globalisation and drugs criminalisation*. Paris: Unesco, 2002. v.1, p. 2-10.

SENADO fará audiências sobre o terror. *O Globo*, Rio de Janeiro, 5 mar. 2007.

SLAUGHTER, A. A verdadeira nova ordem mundial. *Gazeta mercantil*, São Paulo, 12 set. 1997.

SOUCHAUD, S. *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*. Asunción: UNFPA, 2007. 382 p.

UMA MONTANHA de denúncias. *O Globo*, Rio de Janeiro, 1 jan. 2006. p. 3.

UNITED NATIONS. Office on Drugs and Crime. *World drug report*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

UNITED STATES. Department of State.

International Narcotics Control Strategy Report. Washington, D.C., 1991.

VAN WERT, J. M. The U.S. Department's Narcotics Control Policy in the Americas. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Washington, D.C., no. 2/3, p. 1-18, 1988.

VARGAS, R. (Org.). *Drogas, poder y región en Colombia*. Bogotá: Centro de investigación y Educación Popular, 1994. 2 v.

ZALUAR, A. *Condomínio do diabo*, Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ; Revan, 1994.

Resumo

Este artigo faz uma revisão da legislação e da estrutura institucional desenvolvidas pelo governo federal do Brasil para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro, seus efeitos políticos e econômicos. Discute o contexto, os avanços e as dificuldades que surgiram em sua implementação, as mudanças na distribuição de poder entre órgãos governamentais e a relevância da internacionalização dos regimes de controle do tráfico e da lavagem para contornar no âmbito doméstico resistências à implantação de novos sistemas de controle. Os efeitos geoestratégicos desse processo político na região Amazônica brasileira indicam que existe crescente tensão sobre qual deve ser o papel das Forças Armadas nos sistemas de controle territorial.

Palavras-chave: controle do tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, Amazônia brasileira.

Abstract

This article reviews the legislation and institutions developed by the Brazilian federal government to control illicit drug trafficking and money laundering and analyses some of their political and economic effects. It discusses the context, progress and difficulties of their implementation, changes in the distribution of power between governmental agents and how the international regime of anti-trafficking and anti-money laundering is used by the government to counter domestic resistances to changes in control systems. Strategic effects of these changes in the Brazilian Amazon region show an increasing tension over the role of the military in domestic territorial control systems.

Keywords: drug control, money laundering, Brazil Amazon region.

Recebido em agosto de 2007. Aprovado para publicação em setembro de 2007

Lia Osorio Machado é Doutora em Geografia pela Universidad de Barcelona (1989), Professora Associada da UFRJ e Pesquisadora CNPq. Coordena o Grupo RETIS, do qual participam pesquisadores dedicados aos temas: Amazônia sul-americana; limites e fronteiras na América do Sul; geografia das drogas ilícitas e sistema financeiro internacional; pensamento geográfico. Tem artigos e livros publicados no Brasil e no exterior.