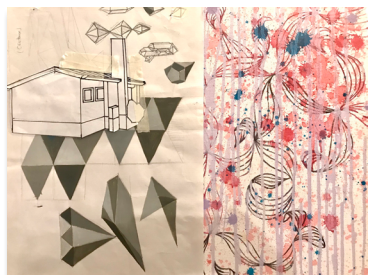


Guiné-Bissau, um “Narco-Estado”?: questionamentos ao conceito

FRANCISCO THIAGO ROCHA VASCONCELOS
WANDERSON LUCAS SOUZA SILVA
NELSIO GOMES CORREIA
NATCHIDJUBUTCHE GOMES

RESUMO: O objetivo do presente artigo é analisar a classificação da Guiné-Bissau, país da África Ocidental, como um tipo particular de Estado frágil: o primeiro “Narco-Estado” africano. O texto consiste em uma revisão bibliográfica e documental que descreve e analisa o quadro explicativo fornecido pelos conceitos de Estado frágil, Estado falhado, Estado paralelo e Narco-Estado no âmbito das Relações Internacionais, Sociologia e Ciência Política.

PALAVRAS-CHAVE: Estado frágil. Narco-Estado. Guiné-Bissau.



FRANCISCO THIAGO ROCHA VASCONCELOS

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Professor dos cursos de Licenciatura em Sociologia e Bacharelado em Humanidades na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), em Redenção/Ceará. Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Integra o Grupo de Pesquisa e Extensão em Segurança Pública, Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH) da Unilab. E-mail: fvasconcelos@unilab.edu.br

WANDERSON LUCAS SOUZA SILVA

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Bacharel em Humanidades na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), em Redenção/Ceará. E-mail: lucassktrap@gmail.com

NELSIO GOMES CORREIA

Bacharel em Humanidades na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), em Redenção/Ceará. E-mail: gomesnelsio@gmail.com

NATCHIDJUBUTCHE GOMES

Bacharel em Humanidades na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), em Redenção/Ceará. E-mail: gomesnatchi@gmail.com

Guinea-Bissau, a “Narco State?”: questioning the concept

ABSTRACT: This article aims to analyze the classification of Guinea-Bissau, west African country, as a particular type of fragile state: the first African “Narco-State”. The text consists of a bibliographic and documentary review that describes and analyzes the explanatory framework provided by the concepts of fragile state, failed state, parallel state, and narco-state in the scope of International Relations, Sociology and Political Science.

KEYWORDS: Fragile State. Narco-State. Guinea-Bissau.

RECEBIDO:27/01/2021

APROVADO:31/01/2022

1 Introdução

Um dos principais temas dos estudos em Sociologia, Ciência Política e Relações Internacionais em Guiné-Bissau nas últimas duas décadas é o do narcotráfico como problema para a estabilidade e o desenvolvimento do país. Considerado uma das rotas do tráfico de cocaína e metanfetamina, interligando a produção da América Latina com os consumidores na Europa, Guiné-Bissau tem sido abordado pela imprensa e consultores internacionais como um risco para a segurança regional da África Ocidental, pelos efeitos deletérios que o narcotráfico teria nas relações políticas internas e externas.

Na esteira das discussões sobre estabilização política de Guiné-Bissau, cuja história desde a independência é marcada por governos autoritários, golpes de Estado e assassinatos políticos, estudos já consideravam o país como um “Estado Frágil”, dependente de assessoria internacional para a boa governança e o desenvolvimento. A classificação como “Estado falhado” e “Narco-Estado” marca um momento específico de mudança na interpretação sobre o país e da ajuda necessária, agora pautada principalmente na Reforma do Setor da Segurança, da Justiça Penal e do controle policial e fiscal sobre fronteiras como condicionalidades para o desenvolvimento (O'REGAN; THOMPSON, 2013).

Estas classificações, contudo, não são consensuais e têm criado reações ao quadro analítico e às soluções propostas que contestam o rigor científico destes conceitos, problematizando-os do ponto de vista de suas insuficiências explicativas e seus efeitos políticos. Nesse sentido, o objetivo do presente artigo é analisar o quadro explicativo fornecido pelos conceitos de “Estado fraco”, “Estado frágil”, “Estado falhado” e “Narco-Estado”, considerando a realidade de Guiné-Bissau para interpretar a sua pertinência.

Estes conceitos tornaram-se usuais na retórica e na prática da comunidade internacional nas últimas três décadas. A sua utilização se dá não somente nas reflexões acadêmicas, mas também no planejamento estratégico e da operacionalização de políticas. Os conceitos têm servido para chamar atenção para situações de crise e conflito que afetam principalmente os países do Sul Global, especialmente do continente africano:

Parece existir, a este propósito, uma percepção generalizada de que existe um “problema” com o Estado Africano, uma singularidade ou patologia que reforça as imagens de insegurança, conflito, catástrofe ou fome frequentemente associadas ao continente africano e que contribui para um afro-pessimismo do Ocidente [...] As percepções dominantes no Ocidente parecem [...] tratar a conflitualidade e fragilidade do Estado como se estas fossem uma exceção no sistema internacional, como sendo um fenómeno recente e largamente identificado com África (FERREIRA, 2014, p. 12).

Mesmo com o maior número de missões de paz das Nações Unidas, haveria uma preponderância dos países da África Subsaariana nos *rankings* e classificações de Estados denominados frágeis ou falhados, com consequências para a persistência dos conflitos violentos no continente e para a elegibilidade dos fluxos de ajuda externa e de investimento. Pouco a pouco, entretanto, começam a emergir investigações críticas (CLAPHAN, 2002; PARIS, 2004) que relacionam as dinâmicas de fragilidade do Estado em África com as intervenções internacionais destinadas a minimizar essa fragilidade e apoiar processos de construção estatal.

Afirma-se que a responsabilidade por evitar o falhanço do Estado reside na capacidade e vontade da sua liderança (política e económica) para prevenir, gerir e ultrapassar as crises (potenciais ou reais), aliada a iniciativas de cooperação internacional. Estas intervenções se realizam através de uma multiplicidade de programas e ações no âmbito do Desenvolvimento e da Segurança: operações de manutenção da paz, de gestão civil ou militar de crises, instrumentos de diplomacia, de ajuda humanitária ou cooperação económica. O objetivo primordial não é apenas a construção e consolidação da paz (*peacebuilding*), mas o reforço ou a construção do próprio Estado (*statebuilding*).

Apesar da hegemonia deste enquadramento no plano das organizações de cooperação, assomam questionamentos acerca da sua utilidade como ferramenta analítica para a compreensão dos fenômenos de insegurança, de conflito e de crise, e também do alcance dos objetivos das intervenções externas:

não parece existir uma definição consensual sobre qual o conteúdo desta categoria analítica (o que é?), quais as causas da fragilidade e como se manifestam (como e por quê?), ou em que medida essa fragilidade deve ser o elemento definidor das estratégias de resposta (para que serve?) [...] Os Estados frágeis constituem um grupo com necessidades e características políticas, sociais e económicas comuns ou similares? De que forma a classificação de “frágil” ou “falhado” se torna característica de determinados países e quais as implicações disso no relacionamento internacional destes países? [...] O Estado falha em relação a quê? Falha em conseguir o desenvolvimento, a paz e a democracia, mas que desenvolvimento, paz e democracia? Há um modelo de Estado em relação ao qual “os outros” falham? Que tipo de paz é prosseguida nas intervenções internacionais em chamados Estados frágeis? E isto conduz a uma outra pergunta essencial de fundo: É possível reconstruir um Estado e consolidar a paz através de receitas externas e intervenções/acções exteriores? (FERREIRA, 2014, p.11).

No presente texto analisaremos, na primeira seção, como, apesar desses questionamentos, o conceito de Estado frágil se tornou hegemônico; na segunda, como, em associação com ele, originou-se o conceito de Narco-Estado; e, na terceira, a aplicação destes conceitos para analisar a situação de Guiné-Bissau.

2 Os estados frágeis como desafio da política internacional

Embora esta designação seja nova, a fragilidade do Estado sempre teria constituído oportunidade para a expansão territorial de grandes potências, seja através da colonização, que foi justificada pela ideia de pôr fim ao governo “bárbaro” ou “selvagem” dos colonizados, ou de intervenções para conter fenômenos que afetassem a segurança ou os interesses comerciais dos Estados “mais fortes”. Nesse sentido, a fragilidade e o falhanço dos Estados podem ser encarados como uma constante nas relações internacionais. A ausência de debate sobre o assunto durante a Guerra Fria seria uma exceção. Nesse período muitos regimes foram

apoiados pelos EUA ou URSS, contribuindo para a sua manutenção e suporte, sem consideração à adequação ou legitimidade desses Estados em seus assuntos internos, uma vez que o objetivo essencial era a contenção do outro bloco ideológico.

Mas o aumento exponencial do número de países na segunda metade do século XX e o fim da polarização da Guerra Fria resultou em um cenário diferente nos anos 1990. A partir de então o debate sobre os Estados frágeis reflete tensões entre as abordagens teóricas das correntes realista,¹ liberal-idealista² e seus críticos construtivistas³ (FERREIRA, 2014). Em termos políticos, critica-se as duas correntes hegemônicas – a realista e a idealista – ao legitimarem princípios e instrumentos de intervenção adequados à hegemonia das formas de dominação na política mundial, seja através da intervenção direta e securitária, seja através da exportação da “paz liberal”:

No geral, as variantes mais recentes das teorias radicais advogam que as grandes potências já não projectam directamente o seu poder sobre o mundo em desenvolvimento (como anteriormente, através da ocupação territorial no período colonial, ou das políticas de perpetuação da dependência durante a Guerra Fria), mas continuam a exercer a sua influência através de práticas económicas neo-liberais e da institucionalização actual de uma série de normas associadas à chamada “paz liberal”. A exportação desta paz liberal para os países em desenvolvimento representaria, assim, uma forma de governação global e um acto de hegemonia mascarada de preocupações humanitárias e acções benevolentes por parte das potências ocidentais (FERREIRA, 2014, p. 18).

1 Os realistas dão ênfase à defesa da soberania, sendo a paz fundamentada na hegemonia de um Estado ou no equilíbrio de poderes entre as maiores potências do sistema internacional.

2 Os liberais-idealistas enfatizam os interesses das grandes potências não apenas na estabilidade mundial, mas na promoção da democracia e dos direitos humanos.

3 Inspirado em estudos críticos da dependência e do colonialismo, ela dá ênfase às relações entre Estado e sociedade, através da compreensão de interesses e identidades dos Estados a partir de processos históricos específicos, permeados por dinâmicas culturais e políticas de alteração de preferências, identidades e comportamentos.

A consideração dos realistas e dos liberal-idealistas em bloco, apesar de suas diferenças, está ligada ao fato de se ter aceitado, já durante a década de 1990, a convergência das ações de segurança e desenvolvimento no contexto dos “novos” conflitos internos que emergiram nessa altura nos países em desenvolvimento. A segurança dos indivíduos passou a ser considerada como responsabilidade da própria comunidade internacional e não apenas dos Estados. A falha dos Estados em contemplar as necessidades fundamentais dos seus cidadãos conduziria à intervenção externa com base em princípios morais e humanitários, como a defesa da “segurança humana”.

Mas é preciso demarcar uma diferença fundamental. Com a noção de “Estado frágil”, o “movimento intervencionista” na sua forma liberal e multilateral, hegemônico nos anos 1990, foi ofuscado por uma nova tendência. O discurso se modificou da “intervenção humanitária” para a “intervenção preventiva” ou “guerra contra o terrorismo”, mais associados a uma ideologia neoconservadora que neoliberal:

Os fenómenos de fragilidade do Estado, inicialmente considerados como uma questão periférica nas preocupações dos actores internacionais e ligados a focos isolados de conflito intraestatal e crises humanitárias, passaram a estar no centro dos interesses vitais das grandes potências no contexto internacional pós-Guerra Fria, como veremos mais adiante. Tal perspectiva foi reforçada com a doutrina de segurança dos Estados Unidos após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, vindo a assumir o direito de intervenção preventiva em qualquer parte do mundo. Isto significa que, actualmente, muitos dos debates políticos sobre a resposta à fragilidade dos Estados são fortemente ideológicos. A este propósito, Fukuyama nota que, tal como os conservadores desaprovavam as intervenções de statebuilding com inspiração humanitária defendidas pelos liberais nos anos 1990, também os liberais criticam as intervenções mais recentes assentes numa visão mais securitária, classificando-as de “imperialistas” (Fukuyama 2004). O debate académico é também influenciado por estas posições ideológicas e políticas (FERREIRA, 2014, p. 18-19).

De fenômeno marginal e confinado a zonas específicas do globo, o Estado frágil tornou-se central pela necessidade de compreender os fatores da violência política e das guerras civis. Trata-se, a partir de então, de não somente criar consensos sobre o direito de ingerência e de intervenção em Estados não cumpridores de suas obrigações para com os cidadãos, mas principalmente conter a ameaça que os Estados frágeis representam para a segurança internacional, identificando Estados em risco de falhanço, reconstruindo países em situações de pós-conflito e intervindo para fortalecer os Estados.⁴

As várias definições de Estados frágeis enfatizam, normalmente, três aspectos: i) falta de autoridade: instituições frágeis para garantir o monopólio da violência em toda a extensão do território; ii) crise de legitimidade: fracasso do Estado em manter o contrato social através do uso limitado e previsível da violência e da institucionalização de critérios de participação política dos cidadãos; iii) capacidade de governação através do fornecimento, pelo Estado, dos níveis mínimos de bem-estar socioeconômico e segurança e da vontade política e estrutura para lidar com riscos de instabilidade, “choques adversos” e crises. É a avaliação sobre a funcionalidade do Estado – sua vontade política e/ou capacidade para fornecer as funções básicas (redução da pobreza, desenvolvimento, segurança e direitos humanos) – e sua resistência ou resiliência a pressões e choques que serve de base para definir uma situação de vulnerabilidade estrutural e possibilidades de reversão (FERREIRA, 2014).

Busca-se a construção de um “Estado capaz” ou Estado resiliente”, orientado pelo alinhamento entre vontade e capacidade de um Estado e as prioridades da comunidade doadora internacional. O que impediria um Estado de se tornar falhado é a vontade política dos governantes legítimos através de uma *good governance*, do Estado de direito e o respeito aos Direitos Humanos (GONÇALVES, 2011).

4 A noção dos Estados frágeis foi consagrada na Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos (2002) e na Estratégia Europeia de Segurança (2003) (cf. FERREIRA, 2014).

A maioria dos autores incluem uma dimensão dinâmica, reconhecendo uma escala ou *continuum* de fragilidade, ao considerarem os fatores que desencadeiam várias etapas do processo de enfraquecimento da capacidade de um Estado até a violência social ou colapso social. Os Estados seriam avaliados em quatro categorias, de acordo com fornecimento de bens e serviços essenciais: Estado forte, Estado Fraco, Estado Falhado e Estado colapsado. Assim, através desta avaliação se antecipariam as condições para fortalecer “Estados fracos” e prevenir e reverter as situações-limite dos “Estados falhados ou fracassados” – Estados com existência legal, mas não de fato, uma vez que reconhecidos internacionalmente como territórios soberanos, mas incapazes de garantir as condições internas de paz, ordem e boa governação, associadas com a independência política – e de “Estados colapsados” – ambiente de caos, desordem e anarquia, em que o Estado-Nação deixa de existir, dividido entre poderes não governamentais.⁵ O mais importante, nesse sentido seria “entender o quão rapidamente um país está se movendo em direção à estabilidade que categorizar um estado como falido ou não”⁶ (USAID, 2005, [s.p.]).

Outras noções surgiram para contemplar a diversidade de situações de fragilidade do Estado (FERREIRA, 2014): Estados quebrados (*broken states*), Estados fracturados, *rogue states*, *warlord states*, Estados em colapso ou em falhanço, Estados em crise, Estados ineficazes, Estados paralelos ou bifurcados, Estados-fantasma ou Estados-sombra. A proliferação de conceitos alternativos indica se tratar de uma realidade muito heterogênea e de “um conceito fluido, demasiado abrangente, indeterminado e com uma forte conotação política” (FERREIRA, 2014, p. 30), cuja utilidade e aplicabilidade é questionável.⁷ Em decorrência, alguns autores propõem conceitos alternativos; outros, rejeitam-no.

5 Um Estado frágil é um Estado “que enfrenta severos desafios de desenvolvimento como uma governação fraca, limitada capacidade administrativa e herança de conflito”; enquanto um Estado em vias de falhar é um Estado que “não possui a capacidade de garantir a eficácia das leis, regulamentos e políticas do território e do sistema social estratificado, mantendo o aparente bom funcionamento das instituições estatais.” (GONÇALVES, 2011, p. 34).

6 “[to] understand how far and quickly a country is moving from and toward stability than it is to categorize a state as failed or not”.

7 “A designação de ‘Estado frágil’ tem sido utilizada [...] numa multiplicidade de situações e contextos, muitos diversos e dificilmente comparáveis [...]. Esta

Os principais argumentos críticos derivam da adoção de pressupostos normativos, estáticos e inadequados aos processos políticos. Em primeiro lugar, parte-se do pressuposto estático que os Estados pós-coloniais têm assegurada a sua existência como entidades independentes, com fronteiras definidas e imutáveis quando o seu processo de formação foi impulsionado externamente: as suas instituições e estruturas de governação foram construídas sob influência ou imposição de outro Estado, no contexto colonial, e a sua existência formal derivou de um reconhecimento internacional. Em segundo lugar, a noção weberiana do Estado é assumida como modelo ideal e normativo, sem se problematizar: i) as contradições inerentes à formação dos Estados europeus; e ii) as especificidades da formação dos Estados africanos pós-coloniais e as dinâmicas políticas, legitimidades e autoridades que se desenvolvem de forma autônoma ao poder central do Estado (FERREIRA, 2014).

Em decorrência dos fatores elencados, as intervenções externas são muito centradas nas instituições formais do Estado em um contexto que desafia a noção weberiana do monopólio público e legítimo da força por parte do Estado, através da privatização da violência, da internacionalização da aplicação da violência e da globalização. Na atualidade, a territorialidade seria cada vez menos a barreira que protege as sociedades do ambiente externo, tendo em vista os problemas em conter as inseguranças advindas dos fluxos (de pessoas, de bens e de ideias) derivadas da erosão da soberania e penetração de atores não-estatais em nível infra e supranacional. Nesse sentido, vale salientar ainda duas consequências de caráter internacional: a instabilidade regional e a possibilidade do uso do território como espaço de fixação de atividades terroristas e/ou criminosas (GONÇALVES, 2011).

Os Estados Falhados são considerados, portanto, um problema de grande dimensão estratégica e securitária dentro da arena internacional, traduzida como uma grande ameaça transnacional

diversidade reflecte, em grande medida, a inexistência de algum consenso sobre quais as causas e as características que incorporam a fragilidade de um Estado” (FERREIRA, 2014, p. 29 - 30).

devido à possibilidade de utilização dos territórios por redes de terrorismo e criminalidade, questão que deu origem a dois conceitos específicos: “Estado paralelo” e “Narco-Estado”.

3 Os conceitos de “Estado paralelo” e “Narco-Estado”

A particularidade do conceito de “estado paralelo” é elaborada através de estudos de caso de países como México, Colômbia, Peru, El Salvador e Sérvia nos anos 1990 (BRISCOE, 2008; CADENA, 2008). A condição dos estados paralelos teria um número específico de características e origens históricas e uma dinâmica público-privada específica, que lhe garantiria o estatuto de um conceito operativo genuíno, que se pode distinguir do tipo de nexos político-criminais e de institucionalidade predatória observados em outras formas de Estado frágil. O termo “Estado paralelo” é utilizado para descrever um subconjunto de Estados frágeis caracterizado pela existência de um nexos clandestino entre a liderança política formal, as facções no interior do aparato estatal e o crime organizado e/ou “especialistas em violência”. Em termos amplos, a natureza de um acordo “paralelo” consiste em distorcer a aplicação de uma política governamental oficial através da proteção e promoção de interesses de facções que desfrutam de profundos e duradouros vínculos com o Estado, assim como “outsiders que se especializam em crime e violência”. O efeito principal deste acordo é perpetuar a incapacidade de o Estado prover bens públicos básicos – tais como a segurança, o Estado de direito, o bem-estar social, o crescimento econômico – através do desvio das políticas de governo a serviço destes poderes, enquanto se mantém a aparência de um sistema estatal legítimo e em funcionamento.

A essência deste tipo de Estado é sua combinação de autoridade política formal (incluindo o Estado de Direito, uma forma de representação pública, certos direitos cívicos e uma hierarquia clara de autoridade) com uma estrutura de poder informal que emergiu das entranhas do Estado, que está organicamente ligado ao Estado e, portanto, atende a seus próprios interesses setoriais ou institucionais em combinação com redes de crime organizado ou grupos armados. [...] Esses

interesses não são predatórios, uma vez que não buscam suplantam a presença territorial do Estado. Também não são simbióticos, uma vez que os líderes do estado em questão podem se opor a atividades criminosas e terroristas. Mas, ao contrário da corrupção ocupacional ou oportunista, essas atividades são sistematicamente coordenadas e essenciais para a compreensão dos incentivos e restrições da governança. Portanto, as evidências disponíveis [...] sugerem que a relação entre lideranças estatais e interesses criminosos em “estados paralelos” muitas vezes envolve sinais tácitos e inação estratégica por parte dos líderes políticos, com a consolidação desses líderes no poder a partir da “compra” dos poderes de fato às custas da fraqueza contínua do Estado (BRISCOE, 2008, p. 01 – tradução própria).⁸

As origens das redes de poder que caracterizam os estados paralelos podem ser encontradas em setores militares e de inteligência que operam em Estados frágeis em um tempo de abertura democrática crescente, oportunidades econômicas proporcionadas pela integração da economia global e/ou preocupação internacional com relação à segurança. Esta caracterização do “Estado paralelo” serviria para agrupar alguns exemplos contemporâneos deste tipo de Estado frágil. Assim, os Estados pós-soviéticos, particularmente a Rússia, foram marcados pela mescla de

8 “La esencia de este tipo de Estado es su combinación de autoridad política formal (incluyendo el Estado de derecho, una forma de representación pública, ciertos derechos cívicos y una clara jerarquía de autoridad) con una estructura de poder informal que ha surgido de las entrañas del Estado, que está orgánicamente ligada al Estado, y que, por ende, sirve a sus propios intereses sectoriales o institucionales en combinación con redes del crimen organizado o grupos armados. [...] Estos intereses no son predatorios, ya que no buscan suplantam la presencia territorial del Estado. Ni tampoco son simbióticos, ya que los líderes del Estado en cuestión pueden oponerse a las actividades criminales y terroristas. Pero, a diferencia de la corrupción oportunista u ocupacional, estas actividades se coordinan de forma sistemática y esencial para entender los incentivos y limitaciones sobre la gobernanza. Por consiguiente, la evidencia disponible [...] sugiere que la relación entre el liderazgo estatal y los intereses criminalizados en los “estados paralelos” a menudo involucra señales tácitas y la inacción estratégica por parte de los líderes políticos, en la que la consolidación de estos líderes en el poder se “compra” a los poderes de facto a expensas de una debilidad estatal continua” (BRISCOE, 2008, p. 01).

funcionários governamentais, funcionários de inteligência, oligarcas e empresários criminosos que exploraram os ativos do Estado para os mercados de exportação; os novos Estados balcânicos, principalmente Sérvia e Kosovo, foram governados por elites políticas ligadas a redes mafiosas transnacionais; a África subsaariana, como Guiné-Bissau, também passou a ser governada por uma elite política empresarial que se apossou das vantagens das novas oportunidades de comércio global de matérias primas lícitas e ilícitas; e, por fim, parte da América Latina, como Guatemala, Peru e El Salvador, onde coabitam redes de apoio entre narcotraficantes internacionais, funcionários de governo e forças de segurança.

Mas, para delimitar a realidade prefigurada no conceito de “estado paralelo” seria necessário destacar, primeiro, que Estados marcados por corrupção em vários níveis não necessariamente se desenvolvem de maneira a serem dirigidos por atores que visam implementar políticas com intenções criminais subjacentes, mesmo que seja incapaz de controlar as distorções que surgem das ações promovidas por interesses pessoais de funcionários individuais; segundo, que o “Estado paralelo” se distingue de outros tipos de Estados frágeis afetados por nexos político-criminais, como o “Estado mafioso”,⁹ o “Estado dos senhores da guerra”¹⁰ e os territórios controlados por guerrilhas.¹¹

A caracterização do “Estado paralelo” em relação aos demais nexos político-criminais se faz mais nítida a partir do contraste entre duas lógicas em regimes neo-patrimoniais: entre políticas institucionais ilegais ou cativas e a captura de partes do Estado por poderes clandestinos. Enquanto o marco institucional utiliza

9 Um “Estado mafioso” realizaria a integração simbiótica entre crime e governo. A provisão dos bens públicos seria mínima e volátil e o território do Estado convertido em centro de atividades para o crime transnacional.

10 Uma forma predatória de captura do Estado por uma economia política de fragmentação do território nacional em sub-Estados, cada um conduzido por um comando político-militar capacitado para acumular recursos e prover serviços sociais básicos através de economias de enclave inseridas no sistema econômico internacional (caso dos diamantes em África Ocidental e da cocaína na Colômbia).

11 Nos territórios controlados por guerrilhas os líderes rebeldes utilizam recursos ganhos em batalhas para tornar realidade suas ambições ideológicas mais que como um processo de acumulação originária de capital.

do parlamento, dos partidos políticos e das cortes de justiça para desviar a política para os interesses de uma elite, privatizando, assim, os fins da ação governamental, o Estado paralelo prefere subverter a política não através da influência direta sobre o processo de tomada de decisões, mas pela porosidade das estruturas políticas e judiciais existentes. Suas principais manifestações seriam a incapacidade judicial, a omissão política, a inação das forças de segurança, mas que a imposição de uma política estatal específica. Embora apareçam de forma combinada ou superposta, estas duas lógicas seriam distintas, e ajudariam a entender a crise particular do Estado paralelo, marcada pela fragmentação dos poderes clandestinos semi-institucionalizados e a competição entre facções rivais.

Essencialmente, o “Estado paralelo” seria um arranjo institucional no interior do qual os interesses organizados que têm “capacidades criminais ou experiência no uso da violência” são capazes de usar suas vinculações orgânicas com o Estado formal para proteger e expandir suas atividades. Neste processo, o poder do Estado formal e os interesses informais organizados se comprometem em uma série de transações obscuras, que não se fazem públicas, e que são cruciais para entender as condições de governança nestes países.

A questão mais importante que a dinâmica do “Estado paralelo” acarreta para a governança é o comprometimento da habilidade para produzir bens públicos e sua permanente fragilidade, das quais dependem a capacidade destas organizações para corromper funcionários, mover-se livremente, ter apoio local e escapar da perseguição judicial. O “Estado Paralelo” pode conquistar um ponto de equilíbrio com o poder oficial, que garanta estabilidade governamental por longos anos, mas sempre dependente dos acordos com a estrutura de poder clandestina. Por outro lado, a incapacidade de encontrar um ponto de equilíbrio nas transações resulta em risco de crise sistêmica do Estado, com efeitos incalculáveis, que vão desde o colapso do Estado no Haiti ao restabelecimento da democracia liberal no Peru.

Quatro fatores desempenhariam um papel central na produção e definição deste arranjo político-criminal:

Singularidade institucional e transições estancadas: a onipresença de uma única instituição, em geral militares ou serviços de inteligência, como autoridade estável com presença em nível nacional em tempos de crise no interior de um Estado frágil, pós-colonial. A identificação desta instituição com a identidade nacional é precursora da posterior dominação do aparato do Estado e barreira contra alternativas civis, acusadas de corrupção, ineficácia ou de serem agentes de poderes estrangeiros. Ao mesmo tempo em que estas alianças corporativas e criminais oferecem uma força política de estabilidade em um contexto de fragilidade, elas contribuem para um processo incompleto de transição democrática, traduzido em partidos políticos pouco estáveis ou um poder judicial dependente.

Legitimação baseada na ansiedade pública: grupos de interesse que têm intenção de agravar questões como insegurança, terrorismo e teorias conspiratórias que favoreçam a intervenção sem supervisão de suas instituições associadas.

Dimensões internacionais: os poderes excepcionais outorgados a militares e experts em violência, que subjazem ao surgimento de uma estrutura paralela ao Estado, são inseparáveis da significação geopolítica das nações em questão. Nesse sentido, o retorno a uma estratégia de segurança global, como a “guerra contra o terrorismo”.

Transações formais e informais: a transação entre grupos de interesses organizados unidos a instituições poderes e líderes políticos em busca de posições de poder é o centro da condição do Estado paralelo. A depender dos sinais de apoio, de indiferença ou hostilidade, diferentes táticas são utilizadas, desde o suborno de funcionários, passando pela sabotagem de políticas governamentais através de contatos no parlamento e com partidos, até o assassinato político e mortes suspeitas de figuras simbólicas da vida pública.

É no interior desse processo que a fragilidade institucional de um “Estado paralelo” poderia se desenvolver na forma de um “Narco-Estado”.

O conceito de “Narco-Estado” se origina da discussão sobre países, principalmente da América Latina, nos quais os Estados

sofrem a concorrência de grupos produtores/exportadores de drogas ilegais, como maconha e cocaína (CADENA, 2008). O fornecimento de bens públicos, o monopólio da violência e o controle do território seriam exercidos por um “Estado paralelo” em concorrência aberta, como no caso das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), mais próximas ao modelo de territórios ocupados por guerrilha, ou em coabitação com o Estado formal, caso de El Salvador e do México.¹² Estes grupos regulamentariam a vida social no sentido da viabilidade econômica dos negócios, na forma de acordos de corrupção para o escoamento das mercadorias. Trata-se também de um controle político sobre territórios associado à influência sobre as normas de convivência – do que é justo e de sua punição – e os valores culturais e suas formas de expressão simbólica – como certa performance da masculinidade guerreira e de fidelidade ao grupo – de uma parcela da população, especialmente a juventude pobre. Razão pela qual toda uma discussão acadêmica irá tematizar a existência não somente de um Narco-Estado, mas de uma Narco-Cultura, como aspectos de uma singular forma de Estado frágil.

A partir da realidade mexicana se oferece uma perspectiva para o desenvolvimento de um Narco-Estado como “Estado paralelo” em quatro momentos:

I. A suplantação do Estado pelos narcotraficantes em muitas localidades do país:

O seu ponto de partida é a falta de mecanismos de mobilidade social, principalmente para quem vive em regiões mais afastadas e marginalizadas no campo. O narcotráfico se converte, então, uma alternativa de mobilidade: permite não somente o aumento do patrimônio, mas também os meios de ação, o poder de atuar na sociedade. Uma possibilidade real para muita gente buscar a “boa vida” – dinheiro, conforto e prestígio – embora não alcancem uma “vida boa”. O discurso dos envolvidos com o tráfico neste momento não chega a legitimar sua própria atividade nem

12 Sobre as FARC, conferir Leech (2011).

criticar as injustiças da estrutura social. Trata-se de uma aceitação realista, de que o tráfico seria a única oportunidade de uma vida significativa.

II. A equiparação entre a ordem do narcotráfico e a ordem social do Estado mexicano, quer dizer, a legitimação do narcotráfico frente ao Estado, pela deslegitimação do governo ou pela afirmação do narcotráfico e suas regras:

Ao realizar a substituição de funções do Estado, *el narco* explicita a deficiência do Estado mexicano em cuidar do bem comum. Esta lógica se torna manifesta através do fenômeno das *narcomantas*:

No México, assistimos ao fenômeno das *narcomantas*,¹³ que nada mais são do que declarações dos chefes das quadrilhas do tráfico a respeito de suas relações com as quadrilhas rivais ou com o governo. Essas *mantas* denunciam alianças e corrupção de funcionários, mostram o ponto de vista de uma determinada organização criminosa sobre algum fato, mas, acima de tudo, estampam as ameaças que um grupo de traficantes faz ao governo. Às vezes, as *mantas* são verdadeiras declarações de guerra que trazem à tona as alianças de setores do governo com gangues rivais de traficantes. As *narcomantas* são um sinal desse processo de equalização, em que o governo passa a ser outra gangue, [...] cada vez mais governo e traficantes de drogas se tornam semelhantes-diferentes. Semelhantes em termos de força na capacidade de exercer violência e na capacidade de criar meios para atingir seus propósitos. Diferentes apenas em seus interesses (CADENA, 2008, p. 216 – tradução própria).¹⁴

13 Mensagens elaboradas por cartéis de droga em faixas ou cartazes de pano, contendo ameaças ou orientações para atividades criminosas.

14 “En México hemos asistido al fenómeno de las narcomantas, que no son sino declaraciones que hacen los jefes de las bandas de traficantes a propósito de sus relaciones con bandas rivales o con el gobierno. Estas mantas denuncian alianzas y corrupciones de funcionarios, muestran el punto de vista de cierta organización criminal sobre algún hecho, pero sobre todo extienden amenazas que hace algún grupo de traficantes al gobierno. A veces las mantas son verdaderas declaraciones de guerra que sacan a flote las alianzas de sectores del gobierno con bandas rivales de traficantes. Las narcomantas son un

Os conflitos entre os “gêmeos” similares-diferentes incrementam as redes de corrupção e de alianças entre diferentes grupos rivais de narcotraficantes e setores do Estado, como o Exército, a exemplo de grupos que contam com assessoria de ex-militares e atuam com táticas similares. Cada uma busca a eliminação da outra aplicando uma força maior, fazendo a violência crescer e se impor como modo de vida.

III. A imposição de uma lógica autoritária na sociedade:

Em primeiro lugar, as agressões entre forças do *narco* e do governo diminuem as garantias, as liberdades cidadãs e disseminam a corrupção e a impunidade. Em segundo, a imposição de uma lógica militar, de ambas as partes, fortalece o autoritarismo já presente na estrutura social, seja através de pagamentos por proteção, seja pela capacidade para eliminar opositores.

IV. A demonstração da relação entre o narcotráfico no México e o mercado de drogas nos Estados Unidos:

Por fim, o autor indica a sua tese principal: “o problema mais sério que o narcotráfico acarreta é a criação de um narcoestado paralelo no [...] México, sob a sombra e proteção de um grande ausente, o mercado consumidor dos Estados Unidos” (CADENA, 2008, p. 212).¹⁵ Este “grande ausente” proveria os recursos aos narcotraficantes e lhes permitiria reproduzir sua organização e sua ordem, afirmando-se como homens capazes de impor à sociedade um modo de proceder:

signo de este proceso de igualamiento, en el cual el gobierno se vuelve otra banda más [...] gobierno y narco se van constituyendo cada vez más como similares-diferentes. Similares en cuanto a la fuerza y a la capacidad de ejercer la violencia, a la capacidad de hacerse de medios para lograr sus propósitos. Diferentes únicamente en cuanto a sus intereses” (CADENA, 2008, p. 216).

15 “el problema más grave que conlleva el tráfico de drogas es la creación de un Estado paralelo del narco [...] en México, bajo la sombra y la protección de un gran ausente, el mercado consumidor estadounidense” (CADENA, 2008, p. 212). Sobre o Narcotráfico no México, conferir também Hernández (2012).

O surgimento do narco como autoridade de fato revela que não é exagero começar a falar de um Estado paralelo do narco. Quando analisamos o surgimento dos narcotraficantes, estamos nos referindo a alguns de seus mecanismos de reprodução, destacando que o principal deles está na falta de mobilidade social da sociedade mexicana. Aos poucos, o narcotraficante se iguala ao Estado e passa a ser seu rival, até se tornar uma verdadeira autoridade paralela (CADENA, 2008, p. 220 – tradução própria).¹⁶

Em complemento a esta visão localizada em um Estado-Nação, para o entendimento do Narco-Estado é preciso considerar os diferentes papéis que cada país exerce na cadeira de financiamento, produção, distribuição e consumo, pois deles derivam muitas das características do fenômeno,¹⁷ a exemplo dos que estão situados em relações geoestratégicas das rotas de tráfico na região da África Ocidental, onde Guiné-Bissau serve de rota entre América Latina e Europa.

4 Guiné-Bissau: o primeiro “Narco-Estado” africano?

O conceito de Narco-Estado começa a ser utilizado não somente na América Latina, mas em regiões afetadas pelo fluxo de produção e comercialização de drogas ilegais, como o continente africano, em reforço à perspectiva do pós-11 de setembro, ao aliar políticas de desenvolvimento a políticas de segurança e combate ao terrorismo. Dá-se especial atenção à África Ocidental como

16 “El surgimiento del narco como autoridad de facto revela que no es exagerado comenzar a hablar de un Estado paralelo del narco. Cuando analizamos el surgimiento de los narcotraficantes, en realidad hemos estado haciendo alusión a algunos de sus mecanismos de reproducción, subrayando que el principal se encuentra en la falta de movilidad social de la sociedad mexicana. Poco a poco, el narco se iguala al Estado y se vuelve su rival, hasta constituirse en una verdadera autoridad paralela” (CADENA, 2008, p. 220).

17 Williams (2000) propõe a classificação dos países em *Home States* (Estados considerados base de operação pela liberdade de circulação e impunidade); *Host or Market States* (principal destino dos produtos ilícitos); *Transshipment States* (Estados de passagem dos produtos e serviços ilícitos para os host/market states); e os *Service States* (utilizados para movimentar, esconder e proteger o dinheiro oriundo do lucro ilícito através de serviços bancários sigilosos).

região propícia à desestabilização em decorrência da conjunção de interesses entre narcotraficantes e quadros das forças armadas e elites políticas em países já marcados pela fragilidade institucional e instabilidade política. Seria este o caso de Guiné-Bissau, classificado como o primeiro “Narco-Estado” africano (UNODC, 2005; 2008; O’REGAN; THOMPSON, 2013) e um dos pontos de articulação da chamada “conexão lusófona” ou “corredor lusófono transatlântico”, rede do tráfico de drogas envolvendo Cabo Verde, Guiné-Bissau, Angola e Moçambique, na qual grupos brasileiros jogam um papel importante como intermediários entre os fabricantes de cocaína na Colômbia e as rotas de contrabando para a Europa (cf. ROTA..., 2006; DROGAS..., 2009; GONZAGA, 2020).

Com um Estado frágil, uma economia pobre e sujeito a frequentes golpes militares, a situação de Guiné-Bissau foi agravada pela intromissão de narcotraficantes colombianos. Com recursos financeiros que superam os do próprio Estado, estes narcotraficantes podem subornar oficiais sem muita dificuldade e se aproveitam de um território costeiro de difícil supervisão como rota de mercadorias da África para a Europa. Além disso, o país é um dos mais militarizados na África Ocidental, o que tornaria difícil o enfrentamento do *establishment* militar quando as evidências sugerem que estão envolvidos no comércio de drogas. Sinal desta dificuldade é a liberação de suspeitos e a renúncia de funcionários chave na luta anticorrupção, como o próprio chefe da polícia judiciária.

Uma série de crises que perdura há mais de uma década transformou a Guiné-Bissau num dos Estados mais frágeis de África. Este ciclo contínuo de violência política, instabilidade e governação deficiente agravou-se ainda mais nos últimos anos, especialmente na sequência do golpe militar de Abril de 2012. As redes de tráfico, aproveitando a instabilidade, cooptaram líderes políticos e militares relevantes [...] A Guiné-Bissau, hoje frequentemente designada como o narco-Estado do continente africano, transformou-se num pólo regional de instabilidade (O’REGAN; THOMPSON, 2013, p. 01).

Apesar destas crises serem recentes, os fatores de instabilidade que teriam criado a fragilidade do Estado no país, facilitando

o enraizamento do narcotráfico em setores do Estado bissau-guineense a partir dos anos 2000,¹⁸ remontariam à história política após a independência em 1973, atravessando os períodos de ditadura socialista (1974-1992) e de multipartidarismo, iniciado em 1992, e a guerra civil em 1998-1999.

Um primeiro fator central é o lugar das Forças Armadas, especialmente o Exército, no equilíbrio de poderes e as características de sua estrutura. Com base na legitimidade da luta pela independência, aos “combatentes da liberdade” foram concedidas garantias jurídicas e autoridade sobre assuntos da política nacional, de modo que puderam resistir a mudanças profissionalizantes e democratizantes:

A politização crescente das Forças Armadas destruiu o já de si debilitado sistema de equilíbrio institucional da Guiné-Bissau, assim como o equilíbrio de poderes quase mais importante, mas não oficial, entre os diferentes grupos das camadas dirigentes. Têm-se acentuado na Guiné-Bissau os surtos de violência, na forma de assassinatos de figuras de alto perfil, tentativas de golpe e tentativas de golpe militar. À luz dos privilégios da classe dos oficiais e da esclerose institucional das Forças Armadas, a instrumentalização política dos militares contribuiu para agravar as lutas internas e o facciosismo em todo o sector da segurança (O'REGAN; THOMPSON, 2013, p. 07).

Assim, ao contrário das expectativas da comunidade internacional, as Forças Armadas se tornariam ainda mais ativas politicamente nos anos 2000, seja reagindo a excessos de outros poderes, seja buscando manter-se como principal dirigente político e, nesse processo, alimentando um conflito étnico ao privilegiar os *balanta* em seus cargos, ao mesmo tempo em que envolvidos no comando do tráfico de drogas.

Um segundo fator central da fragilidade do Estado de Guiné-Bissau é o que os autores chamam de lógica do “vencedor fica

18 “Estima-se que em 2012 [...] transitou pela Guiné-Bissau, em menos de 4 meses, mais de metade do total anual de cocaína que se estima ser traficada em toda a África Ocidental” (O'REGAN; THOMPSON, 2013, p. 03).

com tudo” nas eleições presidenciais: há uma exclusão sistemática dos candidatos derrotados e dos seus partidos na composição dos governos por parte do partido vitorioso nas eleições. Este fenômeno é favorecido pelo funcionamento do regime semipresidencialista do país, onde o Executivo teria poderes excessivos na distribuição dos cargos, na progressão das carreiras, no controle do orçamento, na demissão e nomeação no judiciário e na aplicação arbitrária da lei contra inimigos.

Estas práticas teriam sido herança, em grande parte, dos governos do Presidente João Bernardo “Nino” Vieira, que ocupou a presidência desde golpe de Estado em 1980 até o final da guerra civil, em 1999, e novamente após retornar do exílio em 2005 até ser assassinado em 2009. Ele foi um dos principais agentes do tráfico de armas durante os anos 1990, destinadas aos conflitos no Sul do Senegal, e do comércio da cocaína na Guiné-Bissau ao longo do segundo período no cargo. Estas foram duas atividades estruturantes dos mercados ilegais no país, que representaram, cada um a seu tempo, elementos essenciais nas alianças e lealdades entre elites, em um “verdadeiro mecanismo de ‘autofinanciamento’ de redes de nepotismo, em paralelo com o desvio de dinheiros oficiais e os abusos das autoridades”.¹⁹ Muitos chefes militares também se envolveram no tráfico de armas e de drogas como forma de garantir a lealdade das tropas aos superiores, em meio a uma situação de pobreza e atraso no pagamento de salários dos oficiais de baixo nível e soldados. Desse modo, os dois fatores elencados, a instrumentalização política das Forças Armadas e o poder do Executivo, ver-se-iam cúmplices da desestabilização e fragilização de Guiné-Bissau:

A conflitualidade entre os militares e os golpes de estado é apenas um sinal do risco mais grave e sistêmico que representa a efectiva desintegração das estruturas do Estado. O comércio da droga permitiu a alguns representantes das autoridades militares e civis

19 “Estima-se que o valor do comércio de cocaína na África Ocidental seja pelo menos oito vezes superior ao do tráfico de armas (e provavelmente muito mais), e ultrapasse o valor de todas as outras mercadorias ilícitas traficadas na região” (O’REGAN; THOMPSON, 2013, p.18).

acumular níveis de riqueza e influência sem precedentes e minou o respeito pelas obrigações inerentes aos cargos que ocupam, bem como a confiança noutras instituições e no sistema político [...] aumentou a frequência e a violência das mudanças de poder em resultado das enormes somas de dinheiro envolvidas no narcotráfico em comparação com a economia legítima. A situação transcende os padrões anteriores de corrupção e nepotismo na Guiné-Bissau, que dependiam de um certo grau de apoio mútuo entre as elites e as instituições. O narcotráfico criou meios e a vontade de contornar o Estado e desencadeou acirradas rivalidades próprias. Enfraqueceu o Estado no seu conjunto, de dentro e de fora, à medida que as instituições foram sendo corrompidas [...] Longe de ser apenas uma fonte de rivalidades entre as elites, o narcotráfico e os seus efeitos desestabilizadores acumularam-se ao longo do tempo, contaminaram todo o país e atravessaram as fronteiras (O'REGAN; THOMPSON, 2013, p.23).

Os problemas da Guiné-Bissau se tornaram mais complexos com o crescimento do narcotráfico nos anos 2000, que pouco a pouco se infiltrou nas relações políticas do país. Apesar de o narcotráfico estar associado a imagens de violência armada, como acontece no México e na Colômbia, esta seria uma fase mais adiantada na trajetória dos narco-Estados. O tráfico começaria de forma quase despercebida, através do cooptação de indivíduos ou instituições em posições chave para as atividades clandestinas, enfraquecendo gradualmente as instituições (polícia, poder judiciário, forças armadas, partidos políticos) a partir de dentro. Com incremento do tráfico, a concorrência entre as camadas superiores aumenta, junto com a violência política, a corrupção, as atividades de quadrilhas ou milícias e o recurso à intimidação e à violência para proteger ou aumentar o negócio. Dessa forma, o narcotráfico agravaria a instabilidade pré-existente em um país que serve de rota de passagem, como Guiné-Bissau, onde as medidas de prevenção não foram tomadas quando o problema “era mais unidimensional”.

Para inverter uma situação instalada há anos seria necessário um longo período de esforços de reabilitação e reforma, impossível de conduzir sem apoios externos. Algo que se torna mais complexo quando os parceiros internacionais, como a CPLP e a CEDEAO, são vistos como parciais, por já terem se envolvido nos conflitos entre as facções políticas do país. Esta constatação dos autores indica a preferência por um apoio internacional envolvendo não apenas as organizações regionais, mas também a influência da cooperação europeia e estadunidense no incentivo ao controle social da atuação do Estado, através da Reforma do Setor da Segurança, Defesa e Judiciário e apoio a organizações da sociedade civil.

Este diagnóstico e receituário, contudo, não são aceitos sem ressalvas (ROQUE, 2009; SCHURMANS, 2016; SANTOS, 2019). A primeira diz respeito ao risco de confundir o uso da economia da droga como mecanismo de “autofinanciamento” de parte das elites políticas (forma de manutenção de base de apoiadores, influência social e recursos para campanhas) com o comprometimento das instituições do Estado e a dependência da economia do país dos recursos provenientes do tráfico. Sem desmerecer o fato de Guiné-Bissau ter se tornado estratégico para o tráfico de drogas e as implicações para o enfraquecimento do Estado, contesta-se a tese do Narco-Estado. A economia de Guiné-Bissau não seria dependente da droga e não haveria violência social sistemática. A realidade do país não se confundiria com outros que são considerados Narco-Estados, mais centrais na produção de drogas.

A segunda ressalva é a crítica da classificação Narco-Estado como estratégica para reconfigurar a cooperação internacional mais na securitização (interesses políticos na criminalização e fragilização dos Estados) do que no desenvolvimento social e econômico, conduzindo a mais dependência e colonialidade e não desenvolvimento. Uma representação que sustenta uma dominação geopolítica, em continuidade histórica com visões negativas sobre o continente africano. Haveria uma naturalização da “guerra às drogas” e da “guerra ao terror” com ênfase na securitização e na redução do poder das Forças Armadas, cujos efeitos podem ser desestabilizadores, sem uma estratégia robusta de

desenvolvimento político, social e econômico. O foco das intervenções deixaria de se concentrar no desenvolvimento social e econômico (diminuição da violência estrutural) para dar lugar a considerações de segurança regional. Foi por esta via que o país se tornou uma periferia “perigosa” e alvo de controle das intervenções internacionais.

A abordagem dominante, especialmente do UNODC, de Portugal e da CPLP, teria produzido uma estratégia de *peacebuilding* concentrada em uma ação sequencial – “*security first, then development*” – que trouxe uma simulação da paz e não resultados sustentáveis. Ao dar prioridade à Reforma do Setor de Segurança e ao Plano Contra o Tráfico de Drogas, não atingem as dimensões estruturais da crise econômica e social, o que coloca em risco a produtividade dos próprios planos de reforma institucional. Os atores internacionais buscaram conter sempre o pior dos cenários, a guerra civil, mas não conseguiram prevenir o conflito e a violência associados ao narcotráfico, que podem se desenvolver até ao risco da disseminação da cocaína e seus derivados no mercado doméstico, conduzindo a uma mudança da criminalidade do Estado para uma criminalidade enraizada na sociedade (ROQUE, 2009).

A ausência de políticas de longo prazo é geralmente justificada pela má governança doméstica e pela fragilidade do Estado, mas haveria deficiências da própria ajuda ao desenvolvimento, tais como: a coordenação mais discursiva que prática; investimento aquém das necessidades; má qualidade das informações sobre a realidade do país; no caso das ajudas ao desenvolvimento econômico, soluções fáceis de curto prazo que privilegiam o extrativismo; e a despolitização das análises que, ao tratarem os militares como a única fonte de instabilidade e insegurança, não consideram com cuidado a questão da legitimidade do poder, acreditando que o problema possa ser resolvido por esforços técnicos e empoderamento (ROQUE, 2009).

Sem recusar a importância das reformas, a Guiné-Bissau estaria carente, acima de tudo, de uma política nacional de desenvolvimento coerente e de longo prazo, capaz de conter a deterioração das condições de vida e a insegurança alimentar, que somaram-se

à fragilidade do Estado, resultando na expansão da economia informal, que não garante estabilidade ou autossuficiência. A falta de oportunidades e a estagnação econômica levaram à emigração juvenil e à maior desigualdade, podendo resultar em aumento da criminalidade diante de novas fontes de renda ilegais.

5 Considerações finais

Do ponto de vista hegemônico, influenciado pela agenda das Nações Unidas, Guiné-Bissau é considerado um Narco-Estado em evolução no interior de um processo de falhanço do Estado. Uma situação advinda de uma série de fatores, dentre eles: conflitos político-militares; instabilidade política e econômica; incapacidade de assegurar segurança e controle do território; sistema judicial frágil; posição geográfica estratégica para rotas de mercados ilícitos; atores políticos e funcionários públicos envolvidos em corrupção e tráfico de armas e drogas.

Ao mesmo tempo, constatamos que este ponto de vista tem limites e exige revisão de pressupostos. As estratégias de *peacebuilding* e *statebuilding*, que têm como base o conceito de “Estado frágil” e “Estado falhado”, são questionadas na sua efetividade. Esta contradição estaria mais visível em África, onde modelos e estratégias de resposta e intervenção teriam falhado ao ignorarem os limites dos seus pressupostos teóricos e de suas dinâmicas de poder subjacentes aos processos de construção do Estado. As intervenções da comunidade internacional privilegiariam receitas gerais e uma abordagem institucional, com ênfase nas estruturas centrais do Estado e nos aspectos técnicos das reformas, em contextos em que as dinâmicas informais e outras formas de autoridade e organização social, para além do Estado central, assumem uma importância significativa.

Em relação ao conceito de Narco-Estado, o conjunto de políticas que estabeleceu critérios para a reforma do Estado e controle da economia do crime direciona seus investimentos para soluções insuficientes: seja medidas simplistas e de curto prazo, como a formação de forças de segurança; seja propostas de reforma institucional que trazem o risco de desestabilização dos arranjos

políticos de governação e que acabam por fracassar, sendo reiniciadas a cada ciclo político, como é o caso da Reforma do Sector de Segurança. Em complemento às reformas institucionais e ações de segurança, em regime de cooperação com as forças de mudança na sociedade civil e na política de Guiné-Bissau, indica-se a necessidade da centralidade do incentivo e suporte a políticas de desenvolvimento econômico e social de longo prazo, das quais derivam as condições de criação de oportunidades nos mercados formais de trabalho e incentivos à mudança nas carreiras de Estado.

Sem uma efetiva rearticulação da relação entre desenvolvimento e segurança, a classificação do país como Estado falhado e Narco-Estado, conceitos muito flexíveis e politizados, tende a servir de reforço a uma relação de dependência e não desenvolvimento, ao prender o país em um ciclo vicioso de estigmatização, já marcante em relação ao continente africano, visto como uma fonte de “problemas” para o sistema internacional (ROQUE; CARDOSO, 2008). Eles podem significar, na prática, o adiamento de programas que visem o desenvolvimento socioeconômico do país e concentração nos objetivos de implementar um Estado policial e penal em um contexto em que o Estado foi progressivamente desmantelado nas últimas décadas. Estes objetivos não alteram as estruturas e o exercício do poder político e econômico nem as hierarquias sociais: permanece a impunidade e a manutenção do medo e da desconfiança por parte das populações em relação às instituições político-militares, o que dificulta uma postura reivindicativa da sua parte, sustentando a conformação com o destino, a marginalização ou a procura de alternativas ilegais e, portanto, o enraizamento do narcotráfico.

REFERÊNCIAS

BRISCOE, Ivan. La proliferación del “estado paralelo”. *Working Paper* da FRIDE – Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Madrid: [s.n.], 2008.

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the International System: The Politics of State Survival**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CADENA, Rúben I. C. El narco, Estado Paralelo. **Análisis Plural**, México, n. 2, p. 210 - 222, 2008.

DROGAS: a conexão lusófona. **Voa Português**, [online], 29 mai. 2009. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/a-38-2009-05-29-voa3-92256564/1257514.html>. Acesso em: 12 jan. 2022.

FERREIRA, Patrícia. **“Estados Frágeis” em África**: a intervenção externa nos processos de construção do Estado (Statebuilding) e da paz (Peacebuilding). Tese (Doutorado em Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais) - Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2014.

GONÇALVES, Sara. J. **O Estado falhado enquanto espaço de edificação do crime organizado transnacional**: o caso da Guiné-Bissau. Dissertação (Mestrado em Estratégia) - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2011.

GONZAGA, Ágata. PF prende na África integrante de PCC que pretendia resgatar Marcola. **Correio Braziliense**, [online], 13 abr. 2020. Cidades. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/04/13/interna_cidadesdf,844370/pf-prende-na-africa-integrante-do-pcc-que-pretendia-resgatar-marcola.shtml. Acesso em: 12 jan. 2022.

HERNÁNDEZ, Anabel. **Los señores del narco**. Ciudad de México: Grijalbo, 2012.

LEECH, Garry. **The FARC**: The longest insurgency. London: Zed Books. 2011.

O'REGAN, Davin; THOMPSON, Peter. Promover a estabilidade e a reconciliação na Guiné-Bissau: lições do primeiro narco-Estado de África. **Relatório Especial do Centro de Estudos Estratégicos de África**, Washington, n. 02, p. 1 - 56, junho de 2013.

PARIS, Roland. **At war's end**: building peace after civil conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

ROQUE, Silvia. Peacebuilding in Guinea-Bissau: a critical approach. **Noref Report**: Norwegian Peacebuilding Center, Oslo, v. 7, n. 16, p. 01 - 22, 2009.

ROQUE, Silvia; CARDOSO, Kátia. Por que razões os jovens se mobilizam... ou não? Jovens e violência em Bissau e na Praia. In: GENERAL ASSEMBLY: GOVERNING THE AFRICAN PUBLIC SPHERE, 12., Yaoundé, 2008. In: **Anais...** Yaoundé: CODESRIA, 2008. p. 01 - 40. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/43578>. Acesso em: 12 jan. 2022.

ROTA de tráfico Brasil-Guiné Bissau “cresce”, diz estudo. **Portal BBC Brasil**, [online], 07 out. 2006. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2006/10/061007_droga_lusofona_pu. Acesso em: 20 jan. 2022.

SANTOS, Maria do Carmo R. C. F. dos. A recolonização de Guiné-Bissau por meio das representações negativas realizadas pelos organismos internacionais de desenvolvimento: de “Estado Frágil” a “Narco-Estado”. **Desenvolvimento Em Questão**, Ijuí, v. 17, n. 47, p. 156 - 178, 2019.

SCHURMANS, Fabrice. Estados falhados? Discursos da colonialidade. In: RIBEIRO, António S.; RIBEIRO, Margarida C. (orgs.). **Geometrias da memória: configurações pós-coloniais**. Porto: Edições Afrontamento, 2016. p. 233 - 249.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **Transnational Organized Crime in the West African Region**. Viena: UNODC, 2005.

_____. **Guinea-Bissau: A New Hub for Cocaine Trafficking**. Viena: UNODC, 2008.

USAID – U. S. Agency for International Development. **Fragile States Strategy**. Washington: USAID, 2005.

WILLIAMS, Phill. Crime and Corruption: The Role of State Collusion. **Jane's Intelligence Review**, Surrey, v. 12, n. 9, p. 10 - 11, 2000.