

# BOLETIM NEAAPE

v.02 n.01 - abr. 2018



# BOLETIM NEAAPE

ISSN 2594-6935

O Boletim NEAAPE divulga análises sobre o processo decisório de política externa de distintos países, bem como sobre temas que integram as agendas de política exterior. A publicação tem periodicidade quadrimestral e é composta por editorial e textos dirigidos a leitores interessados em ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos.

A publicação é vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ).

É permitida a reprodução deste boletim e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## Corpo Editorial

### Conselho Editorial

Leticia Pinheiro

Maria Regina Soares de Lima

### Editora Executiva

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

### Editor Adjunto

Edgar Andrés Londoño Niño

### Editoria de Redação

André Pimentel Ferreira Leão

Edgar Andrés Londoño Niño

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

Juliana Pinto Lemos da Silva

Leandro Wolpert dos Santos

Leonardo Albarello Weber

Livia Liria Avelhan

Luã Braga de Oliveira

## Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa

neaape.com.br



Instituto de Estudos Sociais e Políticos  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Rua da Matriz, 82 - Botafogo  
CEP: 22260-100  
Rio de Janeiro – RJ  
(21) 2266-8300

# SUMÁRIO

4

## **EDITORIAL**

Leticia Pinheiro

6

## **A política externa através das lentes de gênero: uma agenda de pesquisa**

Mónica Salomón

14

## **A migração venezuelana na política externa do Brasil e da Colômbia**

Edgar Andrés Londoño Niño

23

## **Narcotráfico, Diplomacia e Defesa nos Programas de Governo do PT e do PSDB entre 1994 e 2014**

Leandro Wolpert dos Santos



## Editorial

# Gênero, Migrações e Partidos Políticos no universo da Política Externa

**Leticia Pinheiro**

Coordenadora  
Neaape

O filme britânico *Darkest Hour* (O destino de uma nação, no título em português), recentemente exibido nas salas de cinema do Brasil, retrata os dias em que o recém nomeado primeiro ministro britânico, Sir Winston Churchill, teve que optar entre assinar um tratado de paz com a Alemanha ou manter o Reino Unido no conflito. Ali – como retratado em tantos outros filmes e em relatos de toda a natureza – vemos a política externa encapsulada nas instituições do Estado num cenário que emula as características geralmente atribuídas à guerra: virilidade e masculinidade. Esta era, de fato, a realidade daquele momento. As duas únicas personagens femininas presentes na película – a secretária e a esposa do primeiro ministro – à que se atribui alguma relevância no desenrolar dos fatos, mesmo que muito tênue, parecem estar ali mais como um produto do olhar contemporâneo em que se busca resgatar algum papel das mulheres no processo decisório, do que em nome de um retrato fiel do mesmo.

Passados mais de 70 anos deste episódio, a natureza das relações internacionais e da política externa do mesmo Reino Unido e de tantos outros países do globo é, em inúmeros aspectos, muito distinta. Hoje diversos países têm ou já tiveram uma mulher no comando dos seus destinos. Em que pese esta ainda ser uma situação minoritária e nada imune de injunções e críticas de natureza sexista, o fato é que suscitou a formação de uma nova agenda de pesquisa que explora a perspectiva de gênero no âmbito dos estudos da política externa. Este é um dos temas apresentados neste número do Boletim, no esclarecedor artigo da professora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Mónica Salomón.

Por outro lado, como que retomando fenômenos do passado remoto quando hordas de homens, mulheres e crianças deixavam seus países de origem em busca de novas oportunidades mundo afora, testemunhamos hoje novas ondas migratórias pelo mundo, quicá com novas e talvez mais graves implicações. Uma novidade a se registrar é o surgimento destes movimentos entre países do continente americano, trazendo para os governos da região a necessidade de fazer frente a uma situação imprevista e de difícil encaminhamento. Este também é um tema



explorado nesta edição do Boletim em artigo assinado por um dos nossos pesquisadores, Edgar Andrés Londoño Niño, em que analisa os posicionamentos do Brasil e da Colômbia frente aos imigrantes venezuelanos.

Por fim, reiterando a tese de que a política externa possui narrativas distintas – e muitas vezes antagônicas – e de que nada mais distante da realidade do que a crença de que se trata tão somente de uma política de Estado, Leandro Wolpert dos Santos, pesquisador do NEAAPE, analisa as diferentes visões do PSDB e do PT sobre os temas do narcotráfico e da segurança pública nos seus respectivos programas de governo. Em seu artigo, Santos recupera o desenvolvimento recente das ideias de ambos os partidos, evidenciando a tese de que, desde sempre, prioridades e estratégias de política externa são construídas política e ideologicamente.

Abril de 2018

## A política externa através das lentes de gênero: uma agenda de pesquisa

---

**Mónica Salomón\***

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

6

Se observamos qualquer fenômeno ou instituição social, incluído todo o leque de fenômenos e instituições estudados pela disciplina das Relações Internacionais, constatamos facilmente que homens e mulheres costumam desempenhar papéis diferentes, em função, precisamente, de sua condição de “homens” e de “mulheres”. Isto é, em função de seu gênero. “Gênero” é uma categoria criada por autoras feministas para descrever as características sociais – socialmente construídas – masculinas e femininas<sup>[1]</sup>. O ponto de partida é o pressuposto de que essas características não coincidem, ou coincidem apenas parcialmente, com as diferenças biológicas que distinguem os sexos feminino e masculino. Essa diferenciação entre gênero e sexo, entre características sociais e biológicas, não carece de problemas. Para começar, distinguir quais diferenças entre machos e fêmeas (humanos ou de outras espécies de animais sociais) são biológicas e inatas e quais são sociais e adquiridas é, muitas vezes, simplesmente impossível<sup>[2]</sup>. Além disso, há quem afirma que a própria dicotomia macho/fêmea e homem/mulher é uma construção social, não sexual. Isto é, que também a categoria de “sexo” é socialmente

---

\* Este artigo recolhe o conteúdo da palestra proferida no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ) no dia 22 de setembro de 2017. A autora é Doutora em Ciência Política pela Universidad Autónoma de Barcelona, professora de Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Coordenou o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC entre 2011 e 2015 e foi Chefe do Departamento de Economia e Relações Internacionais entre 2015 e 2017. Tem como temas de pesquisa prioritários: Análise de Política Externa, Cooperação Internacional, Ação Exterior dos Governos Subnacionais, Teoria das Relações Internacionais, Gênero e Relações Internacionais.

[1] Mikkola, Mary. *Feminist perspectives on sex and gender*. Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2016. Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/entries/feminism-gender/>>. Acesso em: 05/03/2017.

[2] Eibl-Eibesfeldt, Irenaus. *Human Ethology*. Taylor and Francis, 2007

construída. Desde esta óptica, a própria distinção entre sexo e gênero é questionada<sup>[3]</sup>.

Apesar dessas dificuldades, o conceito de gênero continua sendo muito útil para ressaltar e combater os determinismos e essencialismos que atribuem às mulheres/fêmeas não só umas características específicas a partir de supostos imperativos biológicos senão também características consideradas inferiores às atribuídas aos homens/machos. Aqui entra um segundo conceito chave na literatura feminista que é o conceito de “patriarcado”. O patriarcado é sinônimo de “dominação masculina”<sup>[4]</sup> e serve para dar nome ao domínio sistemático (embora em graus e maneiras variáveis) dos homens sobre as mulheres em todas as épocas e sociedades. Ele complementa ao de gênero em tanto que aplica a essas características atribuídas a homens e mulheres uma hierarquia. Nessa hierarquia, as características que a diferenciação social de gênero atribui aos homens (ex: força, racionalidade) são sistematicamente melhor valoradas que as características atribuídas às mulheres (ex: fraqueza, emotividade).

O movimento feminista, movimento político que busca acabar com o patriarcado e com a hierarquia social de gênero que este impõe, tem sido o principal impulsionador, através da teoria feminista, da análise dos fenômenos e instituições sociais sob a lente de gênero. Em um

[3] Butler, Judith. *Gender trouble: feminism and the subversion of identity*. London: Routledge, 2007.

[4] Bourdieu, Pierre. *La domination masculine*. Paris: Seuil, 1998.

princípio, a análise consistiu em identificar as experiências diferenciadas e desigualmente valorizadas de homens e mulheres e questionar essa sistemática desvalorização de características, papéis e experiências femininas em relação às masculinas. Atualmente, embora a identificação e contestação da discriminação e violência contra a mulher continue sendo o foco, a análise de gênero é aplicada à sociedade como um todo: mulheres, homens e grupos que contestam as categorias tradicionais de gênero ou que tem difícil encaixe nelas.

Desde as Relações Internacionais ou desde disciplinas afins (Ciência Política, Economia, Sociologia, História) os diferentes fenômenos da política internacional vêm sendo considerados através de lentes de gênero<sup>[5]</sup>. Isso envolve um esforço suplementar de desagregação do fenômeno estudado que habitualmente não é feito. Sem dúvida, o esforço compensa. A análise de gênero dá uma visão mais rica e completa das questões analisadas e contribui também à construção de novas estratégias para lidar com velhos problemas.

Vamos mostrar isso nos colocando as lentes de gênero para observar um fenômeno central no estudo das relações internacionais: a guerra. De

[5] Cabe citar, entre as obras pioneiras que marcaram a incorporação da perspectiva de gênero às Relações Internacionais, as seguintes: Elshain, Jean Bethke. *Women and War*, New York, Basic Books, 1987; Enloe, Cynthia. *Bananas, Beaches and Bases. Making Feminist Sense of International Politics*. Los Angeles: University of California Press, 1989; Tickner, Jo Ann. *Gender and International Relations*. Columbia: Columbia University Press, 1992.



fato, a preocupação analítica e normativa com a guerra é um dos eixos constitutivos da disciplina das Relações Internacionais. As guerras interestatais tradicionais, as novas guerras e, atualmente, a guerra ao terror, continuam no centro das suas atenções.

Ao observar a guerra através das lentes de gênero vemos uma instituição profundamente masculinizada, fortemente influenciada por hierarquias e estereótipos de gênero e que ao mesmo tempo os reforça<sup>[6]</sup>. Isso acontece em todas as fases da guerra, desde sua preparação ao pós-conflito<sup>[7]</sup>. O treinamento militar, no exército ou no serviço militar, envolve a repressão de comportamentos considerados “brandos” ou “femininos” e o reforço dos “duros” e “masculinos”, estimulando condutas acordes com os mais exagerados estereótipos de macho<sup>[8]</sup>. Isso é assim inclusive no treinamento de mulheres, já que a entrada (relativamente recente e limitada) da mulher nos exércitos não mudou, no essencial, a lógica e a hierarquia de gênero da instituição. Quem não se adequa à fortemente

masculinizada disciplina militar é punido e reprimido, inclusive por seus pares. Já na guerra, homens e mulheres têm experiências diferentes a partir de papéis sociais diferentes (embora variáveis temporal e geograficamente) e valorizados de maneira consistente com a hierarquia de gênero. A divisão sexual do trabalho na guerra atribui tradicionalmente aos homens o papel de combatentes. As mulheres são maioria entre as vítimas cíveis (nas “novas guerras” a distinção entre combatente e não combatente se respeita pouco) e estão sujeitas em maior medida que os homens a um tipo de violência específica: a agressão sexual utilizada estrategicamente como arma de guerra, atualmente tipificada como crime contra a humanidade<sup>[9]</sup>. A violência sexual contra as mulheres em tempos de guerra não é senão uma manifestação particularmente brutal da violência sexual que endemicamente sofre a mulher, inclusive dentro do lar. Este *insight* feminista – a teoria feminista tem problematizado consistentemente dicotomias como público/privado, pessoal/político<sup>[10]</sup> – aponta às raízes profundas dessas condutas, passo essencial na procura de soluções.

Embora em termos gerais a mulher costuma levar a pior parte na guerra e nos conflitos armados, os persistentes estereótipos de gênero ocultam a

[6] Reardon, Betty. *Sexism and the War System*. Teachers College Press, 1985.

[7] Cockburn, Cyntia. *Militarism and War*. In: Shepherd, Laura J. (Ed.). *Gender Matters in Global Politics*. New York: Oxford, 2010, p.105-115.

[8] O conceito de “masculinidade militarizada” capta bem esse mútuo reforço entre os estereótipos de gênero e a construção social do guerreiro. Quest, Henry. *Militarized Masculinity in the Context of Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR): An Assessment*. Trabalho apresentado no 24o Congresso Mundial de Ciência Política da International Political Science Association (IPSA), Poznań, Polônia, 23-28 de julho de 2016

[9] Chappell, Louise. *The International Criminal Court: A New Arena for Transforming Gender Justice?* In: Rai, Shirin M.; Waylen, Georgina (Eds.). *Global Governance: feminist perspectives*. Basingstoke: NY, 2008, p. 160-164.

[10] Pateman, Carole. *The Disorder of Women. Democracy, Feminism and Political Theory*. Cambridge: Polity Press, 1989.



grande variabilidade dos papéis que, de fato, desempenham, incluídos os reservados aos homens, tais como combatente ou algoz. Esses mesmos mecanismos tornam também invisíveis as experiências de homens que não encaixam nas expectativas impostas pelos padrões de gênero ou pela maneira em que a guerra é socialmente construída. Com as lentes de gênero essas experiências se tornam visíveis. Conseguimos ver, por exemplo, as combatentes soviéticas na Segunda Guerra Mundial, cujo heroico desempenho obteve muito pouco reconhecimento – das autoridades e da sociedade – ao acabar o conflito<sup>[11]</sup>, as prostitutas exploradas com a aquiescência dos seus governos em prostíbulos especialmente estabelecidos para uso dos ocupantes das bases militares que os Estados Unidos tem espalhadas por diversos países<sup>[12]</sup> ou as vítimas masculinas da violência sexual na guerra, cujas necessidades são sistematicamente negligenciadas pelas agências responsáveis<sup>[13]</sup>.

Assim como na guerra, também a presença das mulheres nas negociações de paz é limitada, o que não reflete outra coisa que a escassa presença das mulheres nos processos de tomada de decisões da alta política. A mesma coisa acontece nos processos de reconstrução pós-conflito, nos

[11] Alexiéovich, Svetlana. *La guerra tiene rostro de mujer*. Barcelona: Debate, 2015.

[12] Enloe, Cynthia. *Bananas, Beaches and Bases. Making Feminist sense of International Politics*. 2a ed. University of California Press, 2014.

[13] Sivakumaram, Sandesh. *Sexual Violence Against Men in Armed Conflict*. *European Journal of International Law*, v. 18, n. 2, 2007, p. 253-276.

quais as mulheres costumam ocupar papéis subordinados<sup>[14]</sup>.

Assim, graças às lentes de gênero conseguimos ver novos aspectos do fenômeno da guerra tradicionalmente não estudados e, a partir disso, aprender a combatê-la melhor. Se a guerra e o patriarcado se reforçam mutuamente, a conclusão imediata é que é necessário um tratamento conjunto. É precisamente a partir desse entendimento que o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) promulgou, no ano 2000, sua resolução 1325, a primeira de uma série de resoluções conhecida como a Agenda ONU de Mulheres, Paz e Segurança. As resoluções estabelecem medidas contra a discriminação e violência que sofrem as mulheres em situação de conflito, reivindicando, ao mesmo tempo, uma maior participação nos processos de paz e de reconstrução pós-conflito. A partir dessa agenda, vários países, entre eles o Brasil, tem aprovado seus próprios Planos Nacionais de Aplicação.

Da mesma maneira que acontece com a guerra, também na economia internacional globalizada as lentes de gênero nos permitem identificar padrões de diferenciação e discriminação de gênero, assim como tornar visíveis experiências ocultas. O diferente peso e valorização de mulheres e homens nas economias formais e informais<sup>[15]</sup>, a conexão

[14] Puechguirbal, Nadine. *Peacekeeping, Peacebuilding and Post-Conflict Reconstruction*. In: Shepherd, Laura (Ed.). *Gender Matters in Global Politics*. New York: Routledge, 2010, p. 161-175.

[15] Peterson, V. Spike. *A Critical Rewriting of Global Political Economy*. London: Routledge, 2003.

entre a divisão sexual do trabalho no lar e o lucro das empresas multinacionais<sup>[16]</sup>, a constituição de “cadeias globais de cuidados”<sup>[17]</sup> a partir da exportação da divisão sexual e internacional do trabalho reprodutivo são exemplos da agenda de pesquisa da Economia Política Internacional considerada com uma perspectiva de gênero.

### **Gênero e política externa: uma rica agenda em construção**

Partindo da base de que a política externa é uma política pública<sup>[18]</sup>, embora com especificidades relacionadas à interface entre o meio interno-internacional que lhe é própria, analisar uma política externa através das lentes de gênero significa explorá-la se perguntando como os mecanismos e hierarquias de gênero operam em todo seu ciclo, desde a configuração da agenda até a implementação, passando pelos processos de tomada de decisões e os atores que as promovem e influenciam.

A partir dessa ideia, e levando em consideração a literatura existente, identificamos quatro grandes áreas na agenda de pesquisa com foco na interseção

entre gênero e política externa. Há certa superposição entre elas, mas cada uma tem uma ênfase própria.

A primeira área investiga a maneira em que as mulheres estão representadas nas diferentes instâncias relacionadas com o processo de elaboração da política externa, tanto no executivo como no legislativo, isto é, de sua representação descritiva (numérica)<sup>[19]</sup>. Em geral a representação das mulheres na política externa, especialmente elitista e tradicionalista, é menor do que em outras políticas públicas. Quais são os mecanismos de acesso das mulheres a estas instâncias? Quais as barreiras para entrar ou para alcançar posições mais altas? Quais os efeitos de medidas que visam promover uma maior representação, como por exemplo as cotas? Este tipo de pesquisa é útil para entender e avaliar a desigualdade de gênero no terreno específico da política externa, e sem dúvida é um ponto de partida necessário. Porém, desde o ponto de vista da análise da política externa, tem muito mais interesse se perguntar pela relação de causalidade entre representação descritiva e representação substantiva. Isto é, se perguntar se a presença de mulheres nas instâncias de formulação da política externa (como ministras de assuntos exteriores, como presidentas e primeiras ministras, na diplomacia, nas comissões de relações exteriores dos parlamentos...) influi no

[19] Pitkin propôs quatro categorias de representação política: descritiva, substantiva, formal e simbólica. Elas são muito utilizadas na literatura feminista, especialmente as duas primeiras. Pitkin, Anna F. *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press, 1967.

[16] Smith, Joan; Wallerstein, Imanuele Evers, H. D. *Households and the World Economy*. Beverly Hills: Sage, 1984.

[17] Yeates, Nicola. *Global Care Chains: a critical introduction*. *Global Migration Perspectives*, n. 44, 2005.

[18] Lima, Maria Regina Soares de. *Instituições democráticas e política exterior*. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, 2000, p. 265-303. Milani, Carlos; Pinheiro, Leticia. *Política Externa Brasileira: os Desafios de sua Caracterização como Política Pública*. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, 2013, p. 11-41.

conteúdo dessa política externa e, se a resposta é positiva, tentar averiguar a possível explicação. A produção acadêmica sobre representação descritiva em política externa é abundante, e no Brasil se tem publicado algumas obras sobre representação descritiva de mulheres na diplomacia<sup>[20]</sup>. Menos explorada tem sido a conexão entre representação descritiva e substantiva. A literatura parece confirmar uma correlação entre presença feminina (e, sobretudo, feminista) nas arenas de tomada de decisão política e o conteúdo sensível ao gênero dessas políticas<sup>[21]</sup>, embora não se trataria de uma conexão linear. A política externa segue, em

princípio, esse padrão<sup>[22]</sup>.

A segunda área desta agenda de pesquisa mapeia, analisa e explica as políticas externas com dimensões sensíveis ao gênero. São já numerosos, com efeito, os países que têm avançado na construção de políticas externas com foco na promoção da igualdade de gênero ou “sensíveis ao gênero”. Isto é, políticas que por um lado são desenhadas buscando controlar seus possíveis efeitos “generificados” (os de contribuir à manutenção das hierarquias de gênero) e que por outro contêm instrumentos específicos para lutar contra a discriminação e a violência contra a mulher/LGBT. Em 2015, coincidindo com a nomeação de Margot Wallström como Ministra de Relações Exteriores, a Suécia se tornou o primeiro país do mundo a anunciar o caráter “feminista” de sua política externa. Em 2016 foi divulgado um documento contendo um plano estratégico (*Action Plan for Feminist Foreign Policy*) com objetivos e metas concretas para o período 2015-2018<sup>[23]</sup>. Por sua vez, o governo canadense de Justin Trudeau anunciou em junho de 2017 a posta em prática da “política canadense feminista de assistência internacional” que, entre outras medidas, garantirá que 15% da ajuda

[20] Balbino, Viviane Rios. *Diplomata. Substantivo comum de dois gêneros. Um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira*. Brasília: FUNAG, 2011. Farias, Rogério; Carmo, Géssica. *As mulheres na carreira diplomática brasileira: uma análise do ponto de vista da literatura sobre mercado de trabalho e gênero*. Mundorama, janeiro 2016. Teixeira, Mariana Cockles; Steiner, Andrea Quirino. *As mulheres na carreira diplomática brasileira: considerações sobre admissão, hierarquia e ascensão profissional*. *Monções*, v. 6, n. 16, 2017.

[21] Tremblay, Manon. Do female MPs substantively represent women? A study of legislative behaviour in Canada's 35th parliament. *Canadian Journal of Political Science*, v. 31, n. 3, 1998, p. 435-465. Atchison, Amy; Down, Ian. Women cabinet ministers and female-friendly social policy. *Poverty and Public Policy*, v. 1, n. 2, 2009, p.1-23. Sawer, Marian. What makes the substantive representation of women possible in a Westminster parliament? *International Political Science Review*, v. 33, n. 3, 2012, p. 320-35.

[22] Bashevkin, Sylvia. Numerical and policy representation on the international stage: women foreign policy leaders in Western industrialized systems. *International Political Science Review*, v. 35, n. 4, 2014, p. 409-429. Aggestam, Karin; Towns, Ann E. (Eds.). *Gendering Diplomacy and International Negotiation*. Palgrave Macmillan: Londres, 2018.

[23] Swedish Foreign Service. *Action Plan for Feminist Foreign Policy 2015-2018 including focus areas for 2016*. Estocolmo: SFS, 2015.

externa canadense seja alocada em projetos que melhorem a vida das mulheres e meninas<sup>[24]</sup>. Austrália, Irlanda, Noruega, Dinamarca e Reino Unido fazem também parte do grupo de países mais avançados na construção de políticas externas sensíveis ao gênero. Naturalmente, a literatura existente se concentra

no estudo desses países<sup>[25]</sup>, mas é perfeitamente possível estender o estudo a outros cujas políticas externas apresentam dimensões de gênero não tão consolidadas, mas não menos interessantes. O Brasil é um deles, e meu próprio projeto de pesquisa consiste em entender as dimensões de gênero da política externa brasileira<sup>[26]</sup>. Quais são as áreas temáticas sensíveis ao gênero de uma política externa? Qual seu conteúdo substantivo? Que atores e influências (tomadores de decisões, movimentos sociais, agências internacionais, outros

governos) são os responsáveis por construir ou influenciar na construção dessas políticas? Quais são os processos políticos em cada uma dessas áreas? Qual é a conexão das diferentes dimensões com a política externa como um todo? Esses são os tipos de perguntas que orientam a pesquisa nesta área.

A terceira área estuda os padrões de gênero na opinião pública em política externa refletidos em enquetes de opinião (*surveys*). Mulheres e homens sustentam pontos de vista diferentes sobre os temas que formam a agenda da política externa? Se a resposta é positiva, em que áreas (uso da força, ajuda humanitária, negociações internacionais...) elas se manifestam? Essas diferenças se mantêm ao analisar diferentes épocas e países? Como se explicam? A partir do estudo pioneiro de Holsti e Rosenau<sup>[27]</sup> sobre as diferenças em crenças de mulheres e de homens em posições de liderança nos Estados Unidos, diferentes autores têm tentado responder a essas perguntas. A maioria das pesquisas identificam diferenças estatisticamente significativas entre crenças e atitudes de homens e mulheres sobre política externa, especialmente no tema do uso da força<sup>[28]</sup>. Porém, essas diferenças variam entre países e épocas, o

[24] Global Affairs Canada. Canada's Feminist Assistance Policy. Ottawa: GAC, 2017.

[25] Sjolander, Claire; Smith, Heather; Stienstra, Deborah. *Feminist Perspectives on Canadian Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2003. Aggestam, Karin; Bergman-Rosamond, Annika. *Swedish Feminist Foreign Policy in the Making: Ethics, Politics and Gender*. *Ethics and International Affairs*, v. 30, n. 3, p. 323-334. True, Jacqui. *Gender and Foreign Policy*. In: Beeson, Mark; Hamieri, Shahar (Eds.). *Australia in World Affairs. Navigating New International Disorder*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

[26] Salomón, Mónica. *Women's Political Participation and Gender-Sensitive Foreign Policy in Brazil*. Trabalho apresentado no 24o Congresso Mundial de Ciência Política da International Political Science Association (IPSA), Poznań, Polônia, 23-28 de julho de 2016.

[27] Holsti, Ole; Rosenau, James. *The Foreign Policy Beliefs of Women in Leadership Positions*. *Journal of Politics*, v. 43, 1981, p. 326-347.

[28] Eichenberg, Richard C; Read, Blair M. *Gender differences in attitudes toward global issues*. In: Steans, Jill; Tepe-Belfrage, Daniela (Eds.), *Handbook of Gender in World Politics*. London: Edward Elgar, 2016, p. 234-244.



que descarta as explicações de tipo essencialistas, baseadas nas diferenças biológicas. Se as diferenças se explicassem por uma natureza feminina com natural aversão à violência, por exemplo, elas se manteriam constantes ao longo do tempo e entre países. O caminho que se abre, então, consiste em formular hipóteses baseadas em explicações de tipo sociológico, isto é, nas experiências e necessidades diferentes de homens e mulheres em momentos, contextos e situações específicas.

A quarta e última área desta agenda de pesquisa é a que analisa os efeitos diferenciados e não desejados de políticas externas não sensíveis ao gênero (neutras) em homens e mulheres. Os efeitos de sanções econômicas internacionais<sup>[29]</sup> ou das políticas de ajuste estrutural de organizações internacionais, por exemplo, afetam em maior medida aos grupos mais vulneráveis, entre os que se encontram as mulheres, regularmente discriminadas, inclusive dentro da unidade familiar, no consumo de alimentos e medicamentos. A origem desta área de pesquisa tem origem no trabalho seminal da economista Ester Boserup<sup>[30]</sup>, que apontou em 1970 uma série de efeitos não desejados nas políticas de cooperação para o desenvolvimento. Isso deu lugar a várias gerações de políticas de transversalização de gênero ou *gender mainstreaming*

(*Women and Development; Women in Development; Gender in Development*)<sup>[31]</sup> nas organizações internacionais e agências nacionais de cooperação. A transversalização de gênero é uma ferramenta para a elaboração ou revisão das políticas de uma instituição dada com as quais se avaliam as possíveis consequências de cada uma das fases das políticas levando em conta suas consequências de gênero e visando compensar as desigualdades. Sua aplicação, embora bastante estendida, está longe de ser universal.

Em conclusão, a agenda de pesquisa que combina a perspectiva de gênero com a análise da política externa é rica e ainda pouco explorada. Convidamos às leitoras e leitores a se colocar as lentes de gênero para percorrê-la e desenvolvê-la.

[29] Cooper, Drury A.; Peksen, Dursun. *Women and Economic Statecraft: The Negative Impact Economic Sanctions Visit on Women*. *European Journal of International Relations*, v. 20, n. 2, 2014, p. 463-490.

[30] Boserup, Ester. *Women's Role in Economic Development*. Londres: George Allen & Unwin, 1970.

[31] Momsen, Janet. *Gender and Development*, 2aed., London: Routledge, 2004.

# A migração venezuelana na política externa do Brasil e da Colômbia

---

**Edgar Andrés  
Londoño Niño**

*Pesquisador  
Neaape*

## **Introdução**

A crise política venezuelana, que começou em 2013 e tem se aprofundado especialmente desde 2015, tem gerado diferentes consequências no plano doméstico e externo nos países sul-americanos. Mais precisamente, essa crise demonstra que, ao contrário da rígida separação sugerida pela teoria realista entre esses dois planos, existe uma evidente conexão entre problemas internacionais e assuntos domésticos<sup>[1]</sup>, dado que a numerosa imigração de venezuelanos tem provocado notórias consequências regionais.

O Brasil e a Colômbia possuem extensas fronteiras com a Venezuela e têm recebido grande parte dos migrantes deste país, como indicam os dados<sup>[2]</sup>. Os perfis dos venezuelanos que saem do país de origem têm sido cada vez mais diversificados e muitos atravessam pontos fronteiriços não autorizados (sobretudo na longa fronteira com a Colômbia) para fugir da crise e encontrar melhores condições de vida.

Este artigo destaca a relação entre política externa e migração a partir do caso do êxodo de venezuelanos em direção ao Brasil e à Colômbia. Em um primeiro momento é feita uma reflexão sobre o tema da migração e sobre a influência da orientação

---

[1] Milani, Carlos R. S.; Pinheiro, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. Contexto Internacional, v.35, n.1, 2013.

[2] A Colômbia é o país que mais recebe imigrantes venezuelanos, foram 550.399 em 2017 (em 2015 eram 48.714). O Brasil foi o 4º país que mais recebeu imigrantes venezuelanos em 2017 na América do Sul, um total de 35.000, enquanto em 2015 eram apenas 3.425. Os outros destinos na região são Argentina (2º), Equador (3º), Chile (4º), Peru (5º) e Uruguai (6º). Disponível em: <[https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias\\_Migratorias\\_Nacionales\\_en\\_America\\_del\\_Sur\\_Venezuela.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_America_del_Sur_Venezuela.pdf)>. Acesso em: 30/04/2018.



da política exterior dos governos na política migratória adotada pelos dois países estudados. Em seguida, apresentam-se as principais ações tomadas pelos governos brasileiro e colombiano em resposta à crise venezuelana, assim como salienta-se o encaminhamento dado à migração e aos migrantes.

### **Migrações e políticas migratórias no Brasil e na Colômbia no período recente**

Nota-se que recentemente o Brasil passou a conceder maior importância às migrações no universo da sua política externa.

Para Uebel e Ranincheski<sup>[3]</sup> no governo Lula (2003-2010) houve uma retomada da “altivez internacional e humanitária” que repercutiu diretamente na questão migratória e fronteiriça na agenda internacional do país. Aliado a esta dimensão, como assinala Reis<sup>[4]</sup>, o tratamento mais enfático dado à questão migratória pelo Estado brasileiro se encontrou relacionado com o objetivo mais amplo de defender e assegurar o protagonismo do país em fóruns regionais e multilaterais.

Contudo, Uebel e Ranincheski assinalam que se com o governo Lula existia uma política de atração de imigrantes caribenhos e latino-americanos e o imigrante era visto como um ator

que contribui no desenvolvimento econômico nacional, com o governo Dilma Rousseff (2011-2016) os imigrantes, em particular os africanos e asiáticos, passaram a ser vistos, de modo geral, como atores-problema que demandam políticas públicas específicas, em especial no cenário de crise econômica e política que se instaurou no país em 2015. Já no governo de Michel Temer (2016-2018), em vista da intensificação da crise política e econômica que se abateu sobre o país e de uma nova orientação para a América do Sul, os autores apontam para uma política de aversão e rejeição aos imigrantes, especialmente os cubanos e venezuelanos<sup>[5]</sup>.

Embora no governo de Temer tenha sido promulgada a nova Lei de Migrações<sup>[6]</sup>, os migrantes venezuelanos chegaram ao país em um contexto de discussão e debates relacionados à lei, pois o decreto presidencial que a regulamenta vem sendo criticado por várias organizações sociais por ser contrário aos princípios da própria lei. Assim, o limbo jurídico e procedimental de vários trâmites previstos, a burocratização na regularização dos imigrantes, os poucos avanços na concessão do visto humanitário contemplado na lei e os vetos do presidente Temer – como a proibição da livre circulação de indígenas e populações tradicionais nas

[3] Uebel, George; Ranincheski, Sonia. Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro. *Oikos*, v.16, dez. 2017.

[4] Reis, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 1, 2011.

[5] Uebel; Ranincheski, op. cit.

[6] A nova Lei de Migração (nº 13.445/17) pretendeu reformar o Estatuto do Estrangeiro, promulgado em 1980 e que continha uma série de problemas ao não garantir diversos direitos ao estrangeiro e tratá-lo como uma ameaça à segurança nacional, tendo sido formulada no contexto do Regime Militar que vigorava no país.



regiões de fronteira – têm afetado os imigrantes venezuelanos.

Diferentemente do caso brasileiro, a Colômbia tem sido um país predominantemente emissor de população, principalmente por causa do conflito armado interno<sup>[7]</sup>. Em vista disso, até recentemente, a imigração para a Colômbia era muito baixa, se comparada a outros países da região. Assim, foi apenas com a crise venezuelana que, pela primeira vez, a Colômbia passou a ser considerada um país de destino de grandes fluxos populacionais, motivados principalmente pela proximidade geográfica e pela maior facilidade de ingressar no território por via terrestre.

Durante os dois governos de Álvaro Uribe (2002-2010), a política externa de baixo perfil e alinhada aos Estados Unidos, as fortes tensões diplomáticas com os países vizinhos e o isolamento do país na região, ajudam a explicar a pouca importância dada pelo governo à política migratória, visto que sua agenda de política externa estava concentrada no tema do combate ao narcotráfico e às guerrilhas. Contudo, nesse período houve um aumento do número de colombianos que saíram do país por causa do conflito armado e o governo Uribe precisou responder à esta questão, adotando uma iniciativa importante na área: a criação da Comissão Nacional Intersectorial de Migração em 2003. Esta Comissão foi presidida pelo

Ministério das Relações Exteriores (MRE), que ficou responsável pela coordenação e execução da política migratória do país. Em 2009 outras iniciativas importantes foram implementadas, como a Política Migratória Integral (PMI) e alguns programas relacionados ao atendimento dos colombianos que começavam a retornar ao país.

A partir do governo de Juan Manuel Santos (2011-2018), houve a tentativa de mudar a imagem da Colômbia como “país problema” na região e de não mais utilizar estratégias de vitimização para receber apoio internacional na luta contra as guerrilhas e contra o narcotráfico, procurando uma melhor inserção regional e internacional para o

país<sup>[8]</sup>. Neste sentido, um avanço importante nos primeiros anos do governo Santos foi a normalização das relações bilaterais com os vizinhos, Venezuela e Equador, cujas tensões avolumaram-se no governo Uribe, devido às operações de combate às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) com apoio dos Estados Unidos. Apesar das relações diplomáticas com a Venezuela terem sido normalizadas e a Colômbia ter obtido avanços significativos no processo de paz com o acordo firmado com as Farc em 2016, a crise econômica e política do país vizinho abalou as relações, retornando as tensões, especialmente na região fronteiriça.

A imigração venezuelana chega à Colômbia em um momento no qual existem melhores condições de segurança pela redução dos eventos armados

[7] Segundo a Unidade para as Vítimas, 20.063 pessoas se registraram como vítimas no exterior, sendo que 1.722 moravam na Venezuela. Disponível em: <<https://www.unidadvictimas.gov.co/>>. Acesso em: 30/04/2018.

[8] Borda, Sandra. Política exterior de la Administración Santos: un liderazgo de vía media. CIDOB, 2014.

após os diálogos de paz com as Farc, mas também em um momento de grandes desafios com o processo de reconciliação nacional e de busca por promover a coesão social. Dado que durante o governo Santos procurou-se apoio e recursos internacionais para o processo de negociação e posterior implementação do acordo de paz, a massiva chegada de imigrantes venezuelanos tem preocupado financeiramente o governo. Precisamente, o fato do presidente Santos assinalar que a Colômbia precisa de ajuda internacional para atender a migração venezuelana<sup>[9]</sup> demonstra que esta é uma questão que não se limita ao plano doméstico e que a política externa está sendo utilizada como importante instrumento para captar recursos financeiros e apoio técnico da comunidade internacional.

No governo Santos foi criado em 2011 o principal organismo para o tratamento das migrações no país, Migração Colômbia (Migración Colombia), vinculado ao MRE. Nesse mesmo ano também foi criado o programa “Colômbia Nos Une”, cujo objetivo é desenvolver ações para promover a migração regulada e ordenada, integrar os colombianos no exterior e promover ações orientadas a proporcionar um retorno em condições positivas para os nacionais que desejam

regressar ao país<sup>[10]</sup>.

Contudo, apesar destes esforços para aprimorar sua política migratória, percebe-se que o país não tem experiência no tratamento da questão, uma vez que ao longo do tempo foi um país emissor de migrantes e não um grande receptor. Como se pode notar, faz pouco tempo que a Colômbia começou a criar uma política destinada a esta questão e comissões e programas responsáveis por tratar do tema. Em verdade, a imagem que tem prevalecido do país na região, por parte dos imigrantes, é a de um Estado com trâmites difíceis e caros, ao contrário de outros países vizinhos. Por isso, a migração venezuelana constitui não só um desafio para atender aos imigrantes, mas também uma oportunidade para melhorar a política migratória na Colômbia. Um exemplo é que foi nesse contexto que o país passou de 21 tipos de visto para 3 tipos, simplificando, depois de anos, seus procedimentos migratórios.

### **As respostas governamentais às migrações venezuelanas**

Além da profunda crise econômica e política da Venezuela, as tensões diplomáticas com o governo de Nicolás Maduro (2013-2018) e o maior isolamento regional de seu país, fazem com que a crise migratória venezuelana seja mais crítica, dado que os países vizinhos não conseguem criar mecanismos de diálogo e de coordenação para dar resposta aos massivos fluxos migratórios, tais como as políticas de dupla face, entre país emissor e país de destino.

De modo geral, pode-

[9] Portafolio. Colombia está dispuesta a recibir ayuda internacional para atender venezolanos. Bogotá. 19/02/2018. Disponível em: <<http://www.portafolio.co/internacional/colombia-esta-dispuesta-a-recibir-ayuda-humanitaria-514410>>. Acesso em: 22/02/2018.

[10] Disponível em: <<http://www.colombianosune.com/cnu/objetivos>>. Acesso em: 30/04/2018.

se assinalar que existe uma construção ambivalente das respostas públicas às migrações tanto na Colômbia como no Brasil, pois ao mesmo tempo em que se apresentam alguns avanços para garantir direitos básicos aos migrantes, algumas medidas restritivas aos fluxos migratórios evidenciam retrocessos desde a perspectiva dos direitos humanos e do direito internacional para migrantes e refugiados.

No caso da Colômbia, a deportação de colombianos que moravam na fronteira do território venezuelano em 2015, fez com que o governo tivesse uma maior presença institucional na região fronteira, destacando-se o papel da chanceler colombiana, María Ángela Holguín, na coordenação com outras instituições governamentais para atendimento aos deportados pelo governo de Maduro<sup>[11]</sup>. No caso brasileiro, por sua vez, o principal antecedente para se repensar a migração foi o grande fluxo de haitianos e, em menor medida, de sírios que chegaram ao Brasil.

Com relação à migração venezuelana, a visita do presidente Santos, em fevereiro de 2018, a Cúcuta – fronteira com a Venezuela – respondeu ao aumento significativo do fluxo migratório venezuelano no país e às demandas locais por ações do governo nacional. O presidente Santos assinalou, na mesma linha do declarado por Temer em sua visita a Boa Vista (Roraima) – também região limítrofe com

a Venezuela no Brasil –, que o ingresso de venezuelanos seria ordenado e controlado.

Contudo, a partir desse momento não foram expedidos mais cartões de mobilidade fronteira na Colômbia, documento que funcionava desde maio de 2017 e que substituiu o passaporte para cidadãos da região de fronteira, sendo, a partir de então, obrigatório o passaporte e o cartão migratório para entrar no país. Mas, só permitir o ingresso para quem tenha passaporte ou quem já possua o cartão migratório acabou por promover a migração irregular na longa e porosa fronteira entre Colômbia e Venezuela, uma vez que a situação venezuelana de crise, marcada pela hiperinflação, pela falta de alimentos e de medicamentos, pela insegurança pública e por outras questões faz com que emigrar seja, cada vez mais, uma necessidade.

O governo brasileiro, após diversas discussões, finalmente autorizou, em março de 2017, a residência temporária por dois anos aos estrangeiros que tenham nascido em países fronteiriços e que não fazem parte do acordo de residência do Mercosul<sup>[12]</sup>. Ainda assim, Roraima recebeu por vários meses uma demanda muito alta em comparação às capacidades institucionais locais, levando em conta que o grande fluxo de venezuelanos tornou ainda mais evidente alguns problemas já existentes no Estado, como o desemprego, a informalidade e o difícil acesso a serviços, como

[11] Semana. Venezuela deportó más de 7.000 colombianos en dos años. Bogotá. 15/05/2015. Disponível em: <<https://www.semana.com/nacion/articulo/venezuela-ha-deportado-mas-de-7000-colombianos/427687-3>>. Acesso em: 01/04/2018.

[12] El País. Após indecisão, Governo permite residência temporária para imigrantes. 12/03/2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/11/politica/1489198020\\_742697.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/11/politica/1489198020_742697.html)>. Acesso em: 25/03/2018.

saúde e educação.

Tanto no Brasil como na Colômbia percebe-se que o aumento do controle migratório tem sido um instrumento utilizado pelos dois países. Em 2016 várias deportações foram feitas em Roraima, mas diminuíram com a decisão judicial que impediu a deportação de 450 venezuelanos, por considerá-la contrária à igualdade entre brasileiros e estrangeiros disposta na Constituição Federal de 1988<sup>[13]</sup>. Por sua vez, a Colômbia deportou, em janeiro de 2018, 900 venezuelanos que estavam em espaços públicos em Cúcuta e cujos acampamentos tinham sido atacados com bombas em dias prévios<sup>[14]</sup>. Estas ações de deportação demonstram uma visão negativa do migrante como fonte de problemas nestas localidades.

O atual presidente brasileiro anunciou que faria uma visita a Boa Vista (Roraima), em fevereiro de 2018, para tratar da migração venezuelana na fronteira. Esta medida, porém, foi considerada como uma resposta muito tardia, após mais de dois anos da chegada massiva de venezuelanos e de várias

demandas por parte dos governos locais para encaminhamento da questão, que não foram atendidas pelo governo<sup>[15]</sup>. Nesta visita, o presidente assinalou que não iria restringir, mas disciplinar a entrada de venezuelanos no Brasil a partir de ações coordenadas pelas Forças Armadas<sup>[16]</sup>.

Esta decisão evidencia a predominância da assinalada concepção negativa dos migrantes que faz com que o entendimento do problema por parte do governo brasileiro seja mais a partir da perspectiva da segurança do que da humanitária, o que pode ser demonstrado pelo fato de que as primeiras visitas das entidades do governo federal a Roraima foram feitas pelos Ministros da Justiça, da Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência. Nessa ocasião, entre as ações para dar resposta ao fluxo de migrantes, foi incluído o aumento de efetivo da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, além da atuação do Exército Brasileiro no policiamento na cidade fronteiriça

[13] GloboRoraima. PF em RR interrompe deportação de venezuelanos após decisão judicial. 10/12/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/12/pf-em-rr-interrompe-deportacao-de-venezuelanos-apos-decisao-judicial.html>>. Acesso em: 04/01/2018.

[14] El Espectador. Deportan a venezolanos que se tomaron cancha en Cúcuta. 24/01/2018. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/nacional/deportan-venezolanos-que-se-tomaron-cancha-en-cucuta-articulo-735086>>. Acesso em: 10/02/2018.

[15] Folha de São Paulo. Temer quer distribuir refugiados venezuelanos para outros Estados. 12/02/2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/02/temer-quer-distribuir-refugiados-venezuelanos-para-outros-estados.shtml>>. Acesso em: 21/02/2018.

[16] Reuters. Temer diz que Brasil disciplinará entrada de venezuelanos em Roraima. 12/02/2018. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN1FW28C-OB RTP>> Acesso em: 25/02/2018.

de Pacaraima (Roraima)<sup>[17]</sup>.

Dadas as limitadas capacidades institucionais e financeiras de Roraima e o alto fluxo de imigrantes do país vizinho, foi discutida a possibilidade de recebê-los em outros Estados do Brasil, assim como foi feito com a migração haitiana, concentrada no estado do Acre. Em abril de 2018 começou o que se pode chamar de interiorização dos migrantes venezuelanos, que foram levados em dois aviões da Força Aérea Brasileira (FAB) a Cuiabá e a São Paulo.

É importante ressaltar que a migração venezuelana tem efeitos na região como um todo e por isso mesmo o Grupo de Lima<sup>[18]</sup>, ao qual pertencem Brasil e Colômbia junto com mais dez países americanos, tem tomado uma posição conjunta frente à crise venezuelana. Os países membros do Grupo têm reconhecido a existência de uma crise humanitária e, inclusive, pediram a intervenção das Nações Unidas para tratamento

da questão<sup>[19]</sup>. Mas, mesmo que isso seja um avanço importante em termos regionais, os países sul-americanos que fazem parte desse grupo não têm tomado ações conjuntas para garantir os direitos dos migrantes, nem têm aplicado algumas normas e convenções internacionais relacionadas à mobilidade humana e ao refúgio. De fato, em cada país tem sido adotadas medidas distintas sem necessariamente um diálogo prévio com os países vizinhos, o que reflete também a inexistência de uma liderança regional forte, antes correspondente ao Brasil.

A Colômbia, mesmo sendo o país que recebe mais migrantes venezuelanos, não consegue se posicionar com uma liderança na questão, propondo uma posição regional conjunta perante à migração massiva de venezuelanos e perante à crise desse país, dado que o governo Santos continua priorizando em sua política externa uma inserção em termos globais, mais do que em termos regionais.

Ainda assim, destaca-se a existência de algumas ações conjuntas entre Colômbia e Brasil sobre a crise migratória, especialmente no que tange às regiões de fronteira. Em setembro de 2017, uma Comissão Interministerial brasileira visitou a Colômbia para conhecer as ações tomadas pelo governo diante da massiva chegada de migrantes a seu território. Igualmente, em

[17] Agência Brasil. Ministros vão a Roraima avaliar situação de imigrantes venezuelanos. 06/02/2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-02/ministros-voororaima-avaliar-situacao-de-imigrantes-venezuelanos>>. Acesso em: 27/02/2018.

[18] Composto por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru.

[19] EFE. El Grupo de Lima pide a la ONU actuar ante la crisis humanitaria en Venezuela. 31/10/2017. Disponível em: <<https://www.efe.com/efe/america/politica/el-grupo-de-lima-pide-a-la-onu-actuar-ante-crisis-humanitaria-en-venezuela/20000035-3423995>>. Acesso em: 19/02/2018.



fevereiro de 2018, os chanceleres do Brasil e da Colômbia, Aloysio Nunes e Maria Ángela Holguín, respectivamente, em reunião bilateral, trataram dessa questão. Os ministros da Defesa de ambos países, por sua vez, também estiveram presentes e se reuniram com o presidente Michel Temer. Na ocasião, em declaração conjunta, os chanceleres acordaram manter as portas abertas para os migrantes venezuelanos<sup>[20]</sup>.

Em reunião entre os mandatários dos dois países em março de 2018, Santos e Temer insistiram que o governo venezuelano deve aceitar a ajuda humanitária e reconhecer a crise migratória, ao mesmo tempo em que salientaram a importância de trocar experiências para responderem à situação comum dos governos em relação ao intenso fluxo de imigrantes venezuelanos. Contudo, em que pese o encaminhamento destas discussões sobre o tema das migrações, os acordos assinados nessa ocasião corresponderam apenas a ações conjuntas dos dois países no combate ao narcotráfico e ao crime organizado<sup>[21]</sup>.

### Considerações finais

O fato do Brasil e da Colômbia compartilharem fronteira

[20] La Opinión. Brasil y Colombia acuerdan mantener puertas abiertas. 22/02/2018. Disponível em: <<https://www.laopinion.com.co/venezuela/brasil-y-colombia-acuerdan-mantener-puertas-abiertas-149566>>. Acesso em: 26/02/2018.

[21] Folha de São Paulo. Êxodo de venezuelanos perturba vizinhos, afirma Temer. 20/03/2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/03/exodo-de-venezuelanos-perturba-vizinhos-afirma-temer.shtml>>. Acesso em: 15/04/2018.

com a Venezuela evidencia como questões e atores domésticos e internacionais se interligam e influenciam a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento fronteiriço, segurança e outros assuntos que requerem diálogo bilateral.

Com a intensa migração venezuelana percebe-se uma mudança da Colômbia como um país quase exclusivamente emissor de população ou um lugar de trânsito, a um país receptor de migrantes, o que tem implicado em transformações importantes, especialmente em sua política migratória. Já a chegada de fluxos de imigrantes ao Brasil não é nova, embora seja uma grande mudança no caso específico da fronteira com a Venezuela, cuja concentração de migrantes situa-se localmente, gerando impacto expressivo em Roraima.

As respostas emergenciais, como as dadas no caso dos haitianos no Brasil, podem contribuir na transformação da política migratória e no melhor tratamento a futuras migrações, além de estimular que se reflita e se desenvolvam políticas públicas sobre o tema, como vem sendo estimulado na política colombiana, que atribuía anteriormente pouca prioridade à política migratória. Porém, as ações governamentais para os imigrantes venezuelanos evidenciam uma visão ainda predominantemente negativa do processo migratório, o que pode se relacionar, no caso colombiano, à falta de experiência em receber migrantes e à falta de estrutura do governo para isso, e, no caso brasileiro, às recentes mudanças em sua política externa no governo de Temer, que possui um menor ativismo regional e uma política mais limitada no que tange à área

social e de garantia dos direitos da população migrante.

Com efeito, uma resposta séria à migração venezuelana por parte do Brasil e da Colômbia, com a adoção de política migratória que garanta o direito da população migrante e melhore o acesso a serviços e suas garantias, oferecendo uma acolhida humanitária, poderia contribuir em muito para a garantia dos direitos humanos na região, além de ser um estímulo a respostas regionais às manifestações de crise na América do Sul.





# Narco tráfico, Diplomacia e Defesa nos Programas de Governo do PT e do PSDB entre 1994 e 2014

---

**Leandro Wolpert dos Santos** **Introdução**

*Pesquisador  
Neape*

Faltam ainda cinco meses para o início oficial da campanha eleitoral no Brasil para a presidência da República<sup>[1]</sup>. Entretanto, a grande maioria dos partidos políticos que pretendem participar da disputa já definiu seus pré-candidatos ao cargo, os chamados “presidenciáveis”<sup>[2]</sup>. Com eles, surgiram as primeiras propostas eleitorais que, como esperado, concentram-se em torno da crise política e econômica vivenciada hoje no país. Com

---

[1] Segundo o calendário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o período de propaganda eleitoral está agendado para iniciar no dia 16 de agosto. Com isso, os partidos terão até o dia 7 de agosto para o registro oficial das candidaturas.

[2] Até 24 de abril, dia em que este artigo foi escrito, a lista de pré-candidatos à presidência da República contava com, pelo menos, 20 nomes. Entre eles, figuram: Aldo Rebelo, pelo SD (Solidariedade); Álvaro Dias, pelo PODE (Podemos); Ciro Gomes, pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista); Cristovam Buarque, pelo PPS (Partido Popular Socialista); Fernando Collor de Melo, pelo PTC (Partido Trabalhista Cristão); Flávio Rocha, pelo PRB (Partido Republicano Brasileiro); Geraldo Alckmin, pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira); Guilherme Boulos, pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade); Henrique Meireles, pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro); Jair Bolsonaro, pelo PSL (Partido Social Liberal); Joaquim Barbosa, pelo PSB (Partido Socialista Brasileiro); João Amoêdo, pelo NOVO (Partido Novo); João Vicente Goulart, pelo PPL (Partido Pátria Livre); Levy Fidelix, pelo PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro); Manuela D’Ávila, pelo PCdoB (Partido Comunista do Brasil); Marina Silva, pela REDE (Rede Sustentabilidade); Michel Temer, também pelo MDB; Paulo Rabello de Castro, pelo PSC (Partido Social Cristão); Rodrigo Maia, pelo DEM (Democratas); Vera Lúcia, pelo PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados). Apesar de ter sido lançada em janeiro deste ano, a pré-candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, pelo PT (Partido dos Trabalhadores), encontra-se em situação indefinida, já que o ex-presidente da República teve prisão decretada no dia 5 de abril e, por isso, sua candidatura pode ser barrada pela Lei da Ficha Limpa.

a recente intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, o tema da segurança pública também ocupa um espaço de destaque. A política externa, em contraste, foi pouca lembrada até agora. Apesar disso, salta aos olhos a ênfase dada pelo candidato tucano Geraldo Alckmin à diplomacia e à defesa nacionais como importantes instrumentos de combate ao crime organizado, em especial ao narcotráfico. O fato chama atenção se for considerado que, tradicionalmente, o tráfico de drogas foi relegado a uma posição secundária na agenda de política externa do Brasil, que sempre mostrou reticência nas tratativas sobre o tema no concerto político e securitário hemisférico, em que pese a intensa pressão exercida pelos Estados Unidos para o maior engajamento das Forças Armadas brasileiras no enfrentamento a essa ameaça [3].

Com efeito, ao lançar

BBC Brasil. Eleições 2018: Os pré-candidatos à Presidência e quais dificuldades têm de superar até a campanha. 18/04/2018. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-42313908>>. Acesso em: 24/04/2018. G1. Conheça os principais pré-candidatos à Presidência já declarados. 28/03/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/conheca-os-principais-pre-candidatos-a-presidencia-ja-declarados.ghtml>>. Acesso em: 24/04/2018.

[3] Vaz, Alcides Costa. O Brasil e o Sistema Interamericano: dos anos 1990 até o presente. In: Altemani, Henrique; Lessa, Antônio Carlos (Orgs.). Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006, p. 43-73. Pinto, Paulo Cordeiro de Andrade. Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000). Brasília: FUNAG, 2015.

sua pré-candidatura no dia 20 de março deste ano, Alckmin salientou a extensão da fronteira brasileira “com países dos maiores produtores de drogas do mundo”. Destacou que “o crime não tem fronteira” e que, por isso, faz-se necessária a ação diplomática com os países vizinhos para o seu combate efetivo [4]. Em discurso no Fórum da Liberdade, evento organizado pela PUC-RS entre os dias 9 e 10 de abril, e que também contou com a presença de outros presidentiáveis, o pré-candidato tucano voltou a frisar a importância do diálogo diplomático com os países da região para o enfrentamento do tráfico de drogas e acrescentou ainda a necessidade de maior articulação entre as Forças Armadas e as polícias federais nesse sentido [5].

Vale lembrar que, no plano doméstico, com o agravamento da crise de segurança pública no Rio de Janeiro, Geraldo Alckmin apoiou o decreto presidencial de intervenção federal no estado fluminense, sob a liderança do General do Exército Walter Braga Netto, alegando ser preciso combater as causas do problema que, segundo o tucano, consistem no tráfico de drogas e de armas. Em acréscimo, como presidente do

[4] G1. PSDB lança pré-candidatura de Alckmin à presidência da República. 20/03/2018. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/03/psdb-lanca-pre-candidatura-de-alkmin-presidencia-da-republica.html>>. Acesso em: 24/04/2018.

[5] G1. Pré-candidatos à Presidência apresentam propostas em evento no Rio Grande do Sul. 09/04/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/pre-candidatos-a-presidencia-apresentam-propostas-em-evento-no-rio-grande-do-sul.ghtml>>. Acesso em: 24/04/2018.

PSDB, Alckmin definiu a posição que o partido assumiria na votação que selou a aprovação do decreto no Congresso brasileiro, ocasião na qual os parlamentares tucanos votaram massivamente a favor da medida<sup>[6]</sup>. Posição contrária foi defendida por partidos de esquerda da oposição, especialmente o PT, cujos deputados e senadores em sua totalidade votaram contra a intervenção com participação dos militares<sup>[7]</sup>.

A princípio, a observação desse conjunto de fatores parece sugerir que a maior ênfase no emprego dos instrumentos de política externa (diplomacia e defesa) para o tratamento de questões de segurança pública, especialmente o narcotráfico, constitui um traço particular do programa de governo do PSDB em comparação a outros partidos brasileiros, a exemplo do PT. Seria mesmo esse o caso? O presente artigo busca responder a essa pergunta analisando de que forma a questão do narcotráfico foi vinculada às propostas de política externa e de defesa nos

programas de governo do PT e do PSDB, entre 1994 e 2014.

### **O narcotráfico nas propostas de política externa e de defesa do PT e PSDB**

Entre 1994 e 2014, PT e PSDB encabeçaram as principais coligações partidárias que disputaram as eleições presidenciais no Brasil, alternando posições na primeira e segunda colocação nos seis pleitos eleitorais que ocorreram nesse período.

Em 1994, o PSDB capitaneou a coligação *União, Trabalho e Progresso*, composta também pelo PFL (Partido da Frente Liberal, hoje DEM) e PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), lançando a candidatura de Fernando Henrique Cardoso. No programa de governo do então candidato tucano, a questão do narcotráfico foi debatida nas seções de segurança pública e política externa. Nesta, Cardoso apontava o tráfico de drogas como um dos temas que passou a compor a agenda diplomática brasileira no novo contexto internacional assinalado pelo processo de globalização. Ao lado de questões relacionadas a meio ambiente, direitos humanos, propriedade intelectual, explosão demográfica, fome, migrações e terrorismo, o narcotráfico foi visto como um problema que exigia soluções globais. Por essa razão, Cardoso prometia, como uma das diretrizes de política externa de seu governo, o desenvolvimento de ações voltadas para a repressão ao narcotráfico. Embora o programa de governo psdbista de 1994 não possuísse uma seção exclusiva para o tratamento da defesa nacional (na verdade, o termo defesa nacional sequer é mencionado

[6] Istoé. PSDB deverá votar favoravelmente à intervenção no Rio, diz Alckmin. 17/02/2018. Disponível em: <<https://istoe.com.br/psdb-devera-votar-favoravelmente-a-intervencao-no-rio-diz-alckmin/>>. Acesso em: 24/04/2018.

[7] Uol. Veja como votou cada deputado sobre o decreto de intervenção federal na segurança do Rio. 20/02/2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/02/20/veja-como-votou-cada-deputado-sobre-o-decreto-de-intervencao-federal-na-seguranca-do-rio.htm>>. Acesso em: 24/04/2018. G1. Saiba como cada senador votou sobre decreto de intervenção no RJ. 21/02/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/saiba-como-cada-senador-votou-sobre-decreto-de-intervencao-no-rj.ghtml>>. Acesso em: 24/04/2018.

no documento), Cardoso garantia não hesitar, se eleito, em fazer uso das Forças Armadas no combate ao crime. Porém, admitia fazê-lo somente como último recurso, em situações realmente excepcionais e de maneira transitória, jamais para substituir permanentemente as forças policiais<sup>[8]</sup>.

Por outro lado, o PT lançou a candidatura de Lula, por meio da coligação *Frente Brasil Popular pela Cidadania*, composta pelo PSB (Partido Socialista Brasileiro), PPS (Partido Popular Socialista), PV (Partido Verde), PCdoB (Partido Comunista do Brasil), PCB (Partido Comunista Brasileiro) e PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado). O programa de governo petista deste ano fazia pouquíssimas referências à questão do uso e tráfico de drogas. Nos trechos em que o fez, defendia o argumento de que as drogas deveriam ser tratadas como problema de saúde pública, e não com repressão. Não há, nas seções de defesa nacional e política externa do documento, menção alguma ao narcotráfico. Todavia, na seção de defesa nacional, o PT foi enfático ao propor uma reforma constitucional pela qual atribuições de manutenção da ordem interna fossem retiradas das Forças Armadas brasileiras<sup>[9]</sup>.

Em 1998, o PSDB liderou a coligação *União, Trabalho e Congresso*, formada pelo PFL, PPB (Partido Progressista Brasileiro, hoje PP), PTB e

o antigo PSD (Partido Social Democrático), no lançamento da campanha à reeleição de Cardoso a presidência da República. Mais ainda do que em 1994, o programa de governo psdbista de 1998 concedeu bastante ênfase à temática do uso e tráfico de drogas, questão esta que permeou diversas seções do programa, desde segurança e saúde públicas, até política externa e defesa nacional, entre outras. De acordo com o documento, o banditismo ligado às drogas constitui uma séria ameaça à sociedade e aos valores da ordem democrática. Por esse motivo, Cardoso definiu como uma das diretrizes básicas de seu programa de governo a intensificação do combate às drogas, em especial ao narcotráfico. Na seção de política externa, o candidato tucano retratou o tráfico de drogas, mais uma vez, como um dos novos temas da agenda diplomática brasileira que exerceriam “papel de primeira grandeza na modelagem dos novos tempos”. Anteviu a participação cada vez mais ativa do Brasil em relação a esses temas e prometeu o aprofundamento da cooperação internacional no combate ao crime organizado e ao terrorismo. Na seção de defesa nacional do seu programa de governo, Cardoso assegurou fornecer o apoio das Forças Armadas brasileiras aos órgãos legalmente incumbidos de combater o narcotráfico e os crimes transfronteiriços<sup>[10]</sup>.

Em 1998, na terceira tentativa de Lula eleger-se presidente da nação, o PT comandou a coligação *União do Povo - Muda Brasil*, a frente do PDT, PSB, PCdoB e PCB. Neste ano, o programa petista de governo

[8] Cardoso, Fernando Henrique. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008.

[9] PT. Lula, presidente: uma Revolução Democrática no Brasil. *Bases do Programa de Governo*, 1994.

[10] Cardoso, Fernando Henrique. *Avança Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008.



revelou-se bastante enxuto, com suas poucas páginas sendo dedicadas, em grande medida, a condenar a administração de Cardoso nos quatro anos anteriores. O documento não fazia menção alguma ao narcotráfico nem ao problema das drogas de maneira geral<sup>[11]</sup>.

Nas eleições presidenciais de 2002, o PSDB lançou a candidatura do político José Serra, através da coligação Grande Aliança formada com o PMDB. No programa de governo psdbista deste ano, as drogas e o narcotráfico voltaram a figurar em diversas seções, tais como aquelas relacionadas à segurança e saúde públicas, esporte, cultura e política externa. No que diz respeito à última, o candidato tucano estipulou como um dos objetivos prioritários de seu eventual governo o reforço da cooperação regional no combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado transnacional. Embora não tenha se referido diretamente ao termo narcotráfico, o documento pontuava, na seção reservada aos assuntos de defesa nacional, a afirmação dos valores democráticos frente às ameaças do crime transfronteiriço, da guerra e do terrorismo. Reconhecia, contudo, que a função primária das Forças Armadas é proteger a soberania e o território nacionais dos riscos externos, cabendo aos Poderes constituídos nos três níveis da Federação a responsabilidade pela estabilidade das instituições domésticas<sup>[12]</sup>.

Na quarta campanha eleitoral de Lula à presidência

[11] PT. União do Povo – Muda Brasil. Diretrizes do Programa de Governo, 1998.

[12] PSDB. Trabalho e Progresso para Todos. Programado Governo José Serra, 2002.

da República, o programa de governo do PT, elaborado pela coligação *Lula Presidente* (PL - Partido Liberal, PMN - Partido da Mobilização Nacional, PCdoB e PCB), seguiu tímido no tratamento da questão das drogas e do narcotráfico no Brasil. As poucas referências feitas no documento sobre o tema eram vagas. O tráfico de drogas foi mencionado na seção de política externa do programa, mas uma única vez e de maneira dissociada das propostas e reflexões sobre política externa. Na Introdução, o programa petista reconhecia que, no mundo contemporâneo, multiplicam-se as ameaças à paz e à soberania das nações, e que o avanço do crime organizado coloca em prova as próprias instituições de defesa nacional do país. Admitia também a crise de identidade vivenciada pelas Forças Armadas bem como as pressões nacionais e internacionais a que as mesmas estavam sujeitas para que desempenhassem funções policiais. Entretanto, o documento propugnava o cumprimento da missão constitucional dos militares em um eventual governo Lula, especialmente aquelas relacionadas com a defesa das fronteiras e a proteção da integridade territorial. Assim, no programa de governo petista de 2002, não era clara a posição do partido quanto à possibilidade do emprego das Forças Armadas no combate ao narcotráfico<sup>[13]</sup>.

Nas eleições presidenciais de 2006, o PSDB se juntou ao PFL na coligação *Por Um Brasil Decente* e lançou a candidatura de Geraldo Alckmin à presidência da República. Assim como nos programas de governo tucanos anteriores, o programa de Alckmin

[13] PT. Um Brasil para Todos. Programa de Governo. Coligação Lula Presidente, 2002.

deu grande destaque ao problema do uso e tráfico de drogas. De fato, o tema aparecia em diversas seções do documento, tais como educação, saúde, segurança pública e defesa nacional. Nesta última, enfatizava-se o “papel adicional” das Forças Armadas na provisão da segurança pública, em apoio às polícias federais e estaduais nas áreas de inteligência, comunicações, logística e até mesmo na participação de operações conjuntas com as forças policiais. Nas operações de natureza policial e de vigilância das fronteiras, portos e aeroportos, sobretudo no que diz respeito ao controle do tráfico de drogas e de armas, previa-se a concessão de “poder de polícia” e equipamento adequado para os militares. O candidato tucano elencava ainda como uma de suas principais propostas de governo controlar as fronteiras permeáveis a penetrações de forças irregulares e às atividades ilícitas transfronteiriças, nomeadamente o contrabando de armas e drogas [14].

Em 2006, o PT lançou a campanha para a reeleição presidencial de Lula através da coligação *Lula de novo com a força do povo*, formada com PRB e PCdoB. Mais uma vez, o programa de governo petista destinou pouquíssima atenção à questão do tráfico de drogas. A abordagem do tema, contudo, mudou, com a proposta de reforçar a cooperação internacional na intensificação da repressão ao crime organizado assim como da vigilância nas fronteiras para impedir o tráfico de drogas e de armas. Na seção de defesa nacional, o documento

prometia dar continuidade às ações de proteção do território nacional, sobretudo nas regiões de fronteiras, por meio de mecanismos de controle do crime organizado e de grupos armados, a exemplo do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Ou seja, em 2006, o programa de governo petista passou a propor, de maneira mais explícita, o uso da diplomacia e das Forças Armadas brasileiras no combate às “novas ameaças” atreladas à segurança pública [15].

Em 2010, o psdbista José Serra decidiu candidatar-se outra vez ao cargo de presidente do país, a partir da coligação *o Brasil pode Mais*, composta por DEM, PPS, PMN, PTdoB (Partido Trabalhista do Brasil, hoje AVANTE) e PTB. A exemplo dos anos anteriores, o programa de governo tucano definia o uso e o tráfico de drogas como um dos principais problemas de saúde e segurança públicas no país e, entre as medidas para seu enfrentamento, propunha a inclusão do tema nas linhas de ação do Itamaraty (seção de política externa), bem como o fomento da cooperação entre as Forças Armadas e as forças policiais no monitoramento e vigilância das fronteiras nacionais, notadamente na Amazônia (seção de segurança pública). O documento fazia menção a programas específicos das Forças Armadas nesse sentido, como SIVAM e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) [16].

[14] PSDB. Geraldo Alckmin Presidente. Programa de Governo, 2006.

[15] PT. *Lula de novo com a Força do Povo*. Lula Presidente Programa de Governo, 2006.

[16] PSDB. Uma Agenda para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil. Programa de Governo José Serra, 2010.

No final do segundo mandato do governo Lula, o PT lançou a candidatura de Dilma Rousseff para presidente da República através da coligação *Para o Brasil seguir mudando*, formada pelos partidos PT, PMDB, PDT, PCdoB, PSB, PR (Partido da República), PRB (Partido Republicano Brasileiro), PSC (Partido Social Cristão) e PTN (Partido Trabalhista Nacional, hoje Podemos). Em 2010, o tema do consumo e tráfico de drogas passou a figurar com maior frequência nas páginas do programa de governo petista, ocupando as seções relacionadas à saúde, segurança pública e política externa. Apesar de não mencionar o tráfico de drogas na seção de defesa nacional, o documento prometia fortalecer a cooperação internacional e regional no enfrentamento ao narcotráfico, sobretudo por intermédio do Conselho de Combate às Drogas, no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul)<sup>[17]</sup>.

Finalmente, nas eleições de 2014, nem o PT nem o PSDB apresentaram diretrizes de política externa e de defesa para o combate ao narcotráfico nos seus respectivos programas de governo, muito embora, em consonância com o padrão verificado nas eleições anteriores, a questão do consumo e tráfico de drogas tenha circulado muito mais no programa

tucano do que no petista<sup>[18]</sup>. O quadro 1, apresentado na página seguinte, sintetiza as principais conexões entre narcotráfico, diplomacia e defesa existentes nos programas de governo do PT e do PSDB entre 1994 e 2014.

A análise dos programas de governo do PT e do PSDB no período deste estudo revela que os candidatos do partido tucano dedicaram, de modo geral, muito mais ênfase ao problema do consumo e tráfico de drogas do que os candidatos petistas. Com efeito, as referências ao tema são muito mais frequentes nos programas psdbistas do que nos petistas, perpassando uma ampla gama de assuntos, tais como saúde, educação, segurança pública, política externa e defesa nacional. Por conseguinte, a vinculação entre narcotráfico, diplomacia e defesa de igual modo é mais intensa nas propostas eleitorais do PSDB do que nas do PT.

Nas eleições de 1994, 1998, 2002 e 2010, os candidatos psdbistas reconheceram o tráfico de drogas como um “novo tema” da agenda diplomática brasileira e prometeram, se eleitos, despender maiores esforços na cooperação internacional para o seu enfrentamento. A ênfase tucana ao narcotráfico também se refletiu na defesa nacional e foi expressa, nas eleições de 1994, 1998, 2006

[17] PT. *Para o Brasil Seguir Mudando*. Diretrizes do Programa, 2010.

[18] Nas eleições presidenciais de 2014, o PSDB capitaneou a coligação Muda Brasil, formada pelos partidos PSDB, DEM, PPS, PMN, PTdoB e PTB, e o PT, a coligação Com a Força do Povo, composta pelo PMDB, PSD, PR, PP, PDT, PRB, PROS (Partido Republicano da Ordem Social) e PCdoB. PSDB. *Diretrizes Gerais - Plano De Governo Aécio Neves*, 2014. PT. *Mais Mudanças, Mais Futuro*. Programa de Governo Dilma Rousseff, 2014.



e 2010, em diretrizes de governo que previam a maior participação das Forças Armadas brasileiras, em apoio às forças policiais, no combate ao crime organizado, em especial o narcotráfico. De todas estas propostas, aquelas feitas pelo candidato Geraldo Alckmin, como a de conferir “poder de polícia” aos militares, certamente se destacaram por sua assertividade.

Em contraste, somente a partir das eleições de 2006, o PT passou a conceder, em seus programas de governo, um pouco mais de importância à diplomacia e à defesa como instrumentos de combate à ameaça representada pelo narcotráfico. Antes disso, a impressão que se tem é que o partido evitava tratar desse tema como uma questão de política externa e/ou defesa nacional. É emblemático, nesse sentido, o programa petista de 1994, que propunha a remoção, na Constituição brasileira, das atribuições conferidas às Forças Armadas para a manutenção da ordem interna.

Sem embargo, é certo que as diferenças de ênfase entre os programas de governo dos dois partidos em tela não se traduzem em diferenças de conteúdo, já que, ao final, ambos passaram a convergir quanto às propostas de emprego da diplomacia e das Forças Armadas no combate ao narcotráfico. É difícil precisar se essa convergência foi resultado do adensamento do tema na agenda de segurança regional ao

longo do tempo<sup>[19]</sup>, ou se também foi consequência do processo de moderação ideológica do PT, verificado com mais clareza a partir das eleições de 2002<sup>[20]</sup>. De todo modo, a experiência concreta nos governos Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015) demonstra que as divergências de ênfase entre os programas de governo petista e psdebista não foram suficientes para produzir rupturas no uso cada vez mais frequente dos instrumentos da política externa no tratamento das questões de segurança pública<sup>[21]</sup>.

### Considerações Finais

As propostas iniciais do pré-candidato Geraldo Alckmin para as eleições presidenciais de 2018 têm enfatizado a importância da diplomacia e das Forças Armadas, instrumentos típicos da política externa, no combate ao narcotráfico e demais atividades ilícitas transnacionais, assuntos típicos de segurança pública. A partir dessa constatação, o presente artigo buscou verificar se, na história recente das

[19] Pagliari, Graciela de Conti. Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília). Brasília, 2009.

[20] Almeida, Paulo Roberto de. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da Fundação à Diplomacia do Governo Lula. Revista Sociologia Política, v. 20, 2003, p. 87-102.

[21] Pinto, op. cit. Lima, Raphael Camargo. A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Uma Grande Estratégia Inconclusa. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). São Paulo, 2015.

disputas eleitorais à presidência do Brasil, esta ênfase corresponde a um traço peculiar dos programas de governo do PSDB, em comparação com os programas de governo de seu arquirrival, o PT. Ambos os partidos consistiram nos principais concorrentes das eleições presidenciais no país entre 1994 e 2014, período escolhido para análise.

Os resultados do estudo, consolidados no quadro 1, indicaram que, de fato, a ênfase no problema do consumo e do tráfico de drogas não só nos assuntos relacionados à diplomacia e à defesa, mas também em diversas outras seções do programa partidário de governo, constituiu um traço peculiar dos candidatos psdbistas, inclusive do próprio Alckmin, que já concorreu à presidência pelo partido em 2006. Assim, é bem provável que esse padrão se repita no desenrolar da campanha tucana em 2018. No entanto, dado que as diferenças de ênfase entre os programas de governo do PSDB e do PT não implicam diferenças de conteúdo, diante da convergência da posição de ambos os partidos quanto ao emprego da diplomacia e das Forças Armadas no enfrentamento de questões de segurança pública, é pouco provável que o tema do narcotráfico venha a contribuir para politizar a agenda da política externa na disputa eleitoral de 2018. Na verdade, dada a instabilidade doméstica e a introspecção do país na cena internacional, é bem provável que a política externa brasileira como um todo fique em segundo plano nos principais debates eleitorais neste ano.

Quadro 1: Relação entre narcotráfico, diplomacia e defesa nos programas de governo do PT e PSDB entre 1994 e 2014.

Ano/ Eleição	PSDB		PT	
	Diplomacia	Defesa	Diplomacia	Defesa
1994	Narcotráfico como novo tema da agenda da política externa brasileira.  Desenvolvimento de ações voltadas para a repressão ao narcotráfico.	Emprego das Forças Armadas no combate ao crime, porém somente como último recurso.	Sem referências.	Reforma constitucional para retirar atribuição de manutenção da ordem interna das Forças Armadas brasileiras.
1998	Narcotráfico como novo tema da agenda da política externa brasileira.  Aprofundamento da cooperação internacional no combate ao crime organizado e terrorismo.	Apoio das Forças Armadas brasileiras aos órgãos legalmente incumbidos de combater o narcotráfico e os crimes transfronteiriços.	Sem referências.	Sem referências.
2002	Reforço da cooperação regional no combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado transnacional como um dos objetivos prioritários da política externa.	Crime transfronteiriço como ameaça aos valores democráticos.	Sem referências.	Crime organizado coloca em prova as próprias instituições de defesa nacional do país.
2006	Sem referências.	“Papel adicional” das Forças Armadas na provisão da segurança pública, em apoio às polícias federais e estaduais.  Concessão de “poder de polícia” e equipamento adequado para os militares nas operações de combate ao tráfico de drogas e de armas.	Reforçar a cooperação internacional na repressão ao crime organizado assim como na vigilância das fronteiras para impedir o tráfico de drogas e de arma.	Ações de vigilância e proteção do território nacional, sobretudo na região de fronteiras, por meio de mecanismos de controle do crime organizado e de grupos armados.
2010	Inclusão do tema narcotráfico nas linhas de ação do Itamaraty.	Fomento da cooperação entre as Forças Armadas e as forças policiais no monitoramento e vigilância das fronteiras nacionais, notadamente na Amazônia, para o combate ao narcotráfico.	Fortalecer a cooperação internacional e regional no enfrentamento ao narcotráfico, sobretudo por intermédio do Conselho de Combate às Drogas no âmbito da Unasul.	Sem referências.
2014	Sem referências.	Sem referências.	Sem referências.	Sem referências.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações coletadas nos programas de governo do PT e do PSDB entre 1994 e 2014.

O NEAAPE reúne pesquisadoras e pesquisadores dedicados a compreender o processo decisório e os temas que integram as agendas de política externa por meio de estudos e análises sobre distintos países, seja de forma individual ou sob uma perspectiva comparada. O NEAAPE também produz textos, mapas, infográficos, tabelas e entrevistas que ilustram e problematizam este campo de pesquisa e reflexão. Criado em 2016, o Núcleo dá continuidade às pesquisas realizadas no âmbito da extinta Rede de Agendas e Atores de Política Externa que foi responsável, com apoio do CNPq, por avançar a reflexão sobre a política externa como uma política pública.



# NEAAPE

Núcleo de Estudos  
Atores e Agendas de Política Externa