

# BJIR

## Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 9 | edição nº 1 | 2020

*Política Externa como Política  
Pública: o combate ao narcotráfico  
no governo de Lula da Silva*

Marília Bernardes Closs

 Igepri  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 unesp  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: O COMBATE AO NARCOTRÁFICO NO GOVERNO DE LULA DA SILVA

Marília Bernardes Closs<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem como objeto de estudo a política externa (PEX) brasileira de combate ao tráfico de drogas executada pelo governo de Lula da Silva. Parte-se da concepção teórico-metodológica de que a PEX é uma política pública – e que, portanto, a avaliação dessa passa pela sua desagregação. Frente a isso, foram selecionadas algumas agências específicas para a avaliação, como o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça. Além disso, considera-se que a agenda específica do narcotráfico está inserida no limite entre as temáticas de segurança e defesa, o que traz questões específicas para a construção das *policies*. Os resultados desta pesquisa mostram que, no que tange ao combate ao tráfico de drogas, as administrações de Lula mantiveram os arranjos institucionais anteriores com a continuidade do paradigma de segurança pública sem a execução do paradigma de segurança cidadã. Em termos de política de defesa, idem. A maior parte das mudanças significativas se deu no âmbito do MRE, com a construção de uma agenda de dessecuritização do combate ao tráfico de drogas – ainda que isto tenha se mantido mais a nível retórico que prático. Concluiu-se, com isso, que não houve a construção de uma estratégia de política externa que integrasse e/ou alinhasse efetivamente as políticas de defesa, a segurança pública e o MRE; além disso, percebeu-se a ausência de diálogo, cooperação ou coordenação efetivo entre as agências. Como consequência, percebeu-se a pouca operacionalidade e a baixa densidade da execução em termos de política externa e política pública.

**Palavras-chave:** política externa; política pública; tráfico de drogas; Lula da Silva

## FOREIGN POLICY AS PUBLIC POLICY: THE FIGHT AGAINST DRUG TRAFFICKING IN LULA DA SILVA GOVERNMENT

**ABSTRACT:** This article has as object of study the Brazilian foreign policy (FP) of fight against the drug traffic executed by the government of Lula da Silva. A theoretical-methodological conception that the FP is a public policy is taken - and that therefore the

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Mestre em Ciência Política pelo IESP/UERJ e bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e do Núcleo de Estudos em Teoria Social e América Latina (NETSAL). Email: [mariliacloss@gmail.com](mailto:mariliacloss@gmail.com)

evaluation of this goes through its disaggregation. As a result, some specific evaluation agencies were selected, such as the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Defense and the Ministry of Justice. In addition, it is considered that the specific agenda of drug trafficking is inserted in the limit between the themes of security and defense, which brings specific issues for the construction of the policies. The results of this research show that, regarding the fight against drug trafficking, Lula administrations maintained the previous institutional arrangements with the continuity of the public security paradigm without the implementation of the paradigm of citizen security. In terms of defense policy, *idem*. Most of the significant changes occurred within the scope of the MFA, with the construction of a *dessecurizing* agenda to combat drug trafficking - although this has remained more rhetorical than practical. We conclude, therefore, that there was no foreign policy strategy that integrated and / or effectively aligned defense policies, public security and MFA; In addition, there was a lack of effective dialogue, cooperation or coordination between agencies. As a consequence, the low operability and the low density of execution in terms of foreign policy and public policy were perceived.

**Key Words:** Foreign Policy; public policy; drug trafficking; Lula da Silva.

## I. INTRODUÇÃO

O narcotráfico é atualmente um dos grandes problemas sociais e securitários a nível internacional. Na América Latina, entretanto, é um fenômeno que ganhou dimensão mais dramática. Estão comportadas no subcontinente as principais estruturas globais de produção e distribuição de diversas substâncias psicoativas. Ademais, em território latino-americano se vê também as mais sérias consequências disto, como as elevadas taxas de violência civil. O caso brasileiro tem ganhado contornos paulatinamente graves. Ainda que seja um fenômeno social desde a década de 1970, no início do século XXI, o narcotráfico no Brasil ganha mais complexidade. Desde então, fenômenos como o aparecimento de facções e o encarceramento em massa, com profundos recortes de raça e classe, têm se intensificado. Entre 1980 e 2010, a taxa de mortalidade por armas de fogo no Brasil quase dobrou, e mais que quadruplicou quando a análise é exclusiva entre jovens entre 15 e 29 anos (MAPA DA VIOLÊNCIA, 2013). Diversas capitais do Brasil estão entre as cidades mais violentas do mundo já que contam com número de homicídios superiores àqueles recomendados pela ONU, e o Brasil é o décimo país do mundo que mais mata jovens. Além disso, há crescimento vertiginoso da população carcerária brasileira, em 2017 um em cada três presos no Brasil já respondia por tráfico ou por delito a ele relacionado, configurando um aumento de 339% de pessoas encarceradas por este tipo de crime após 2005 (VELASCO; D'AGOSTINO; REIS, 2017).

Ademais, o narcotráfico é um fenômeno que, por sua natureza, abrange diversas áreas do conhecimento - como as Relações Internacionais, a Ciência Política, a Sociologia e o Direito - e diversos setores de governo: por ser temática com origem e consequências diversas, engloba setores de elaboração de políticas envolvidos com política externa, política de defesa e segurança pública. No caso brasileiro, em especial pelo posicionamento espacial do Brasil e sua condição concomitante de país de trânsito, produtor e consumidor de substâncias psicoativas, o debate sobre o narcotráfico passa necessariamente por questões “intermésticas” (HILL, 2003), que conectam debates domésticos e internacionais.

O presente artigo tem como objetivo avaliar como se deu a política externa (PEX) de combate ao narcotráfico durante os anos das duas administrações de Lula da Silva. Busca-se entender qual foi o paradigma adotado para a política externa de combate ao tráfico de drogas entre 2003 e 2010. Partindo de uma perspectiva teórico-metodológica que a enquadra enquanto política pública, tenta-se analisar se houve articulação e/ou coordenação da política externa ligada ao Ministério das Relações Exteriores, instituição da PEX por excelência, com outras políticas que também fazem parte da política externa, mas que são implementadas por outras

pastas, como as políticas de defesa e de segurança pública. Parte-se da hipótese de que houve coordenação entre os ministérios responsáveis pela formulação e implementação da política externa brasileira de combate ao tráfico no período a partir da elaboração de um paradigma comum entre os ministérios. Para atingir seus objetivos, esta pesquisa parte de uma breve discussão sobre o narcotráfico nas Relações Internacionais, que inclui o debate teórico sobre os conceitos de segurança e defesa; após, discute-se o combate ao narcotráfico nos dois governos de Lula da Silva, precedido por um conciso debate sobre os paradigmas de combate na realidade brasileira. Por fim, são apresentadas as considerações finais e as referências utilizadas no texto.

Esta pesquisa se justifica tanto por razões acadêmicas quanto por razões sociais. Ainda que exista uma quantidade razoável de textos e artigos sobre política externa brasileira, o número de pesquisas que se dedica a estudar a política externa brasileira de combate ao tráfico de drogas é significativamente menor. Dentre os últimos, esta pesquisa se destaca por partir da análise da política externa enquanto política pública, tendo como objetivo sobretudo desagregá-la e entendê-la a partir das diversas pastas que a formulam. Daí a justificativa acadêmica deste trabalho: tentar preencher uma lacuna na literatura de Relações Internacionais. Para além disso, esta pesquisa também olha para um objeto que está entre as agendas mais dramáticas e urgentes na realidade brasileira e latino-americana. Um olhar mais atento ao combate ao tráfico de drogas é fundamental não apenas a partir de agendas de segurança pública, mas também por parte das Relações Internacionais e dos estudos de política externa para que as políticas públicas implementadas a respeito da questão estejam mais bem orientadas.

## **II. APORTE METODOLÓGICO E CONCEITUAL**

Este trabalho entende e estuda a política externa como política pública. Faz-se isso partindo da literatura especializada no tema (HILL, 2003a; 2003b; ALDEN & ARAN, 2012; MILANI & PINHEIRO, 2013). Isto significa que tem-se a percepção de que política externa é construída e implementada por múltiplos atores e múltiplas burocracias, que por sua vez estão sujeitas às disputas políticas e paradigmáticas como todas e quaisquer outras políticas públicas do Estado. Parte-se da concepção desenvolvida por Peters (1986) de que política pública é a soma das atividades do governo que influencia a vida dos cidadãos; no entanto, se considera que isto está constantemente circunscrito por embate em torno de ideias e interesses (SOUZA, 2018). No que diz respeito à PEX, em especial, atenta-se ao trabalho de Helen Ingram e Suzanne Friederlein (1988): ao elaborarem um modelo de pesquisa para seu estudo de caso, as autoras, baseadas no clássico trabalho de Allison (1971) destacam a importância de desagregar a política

– ou seja, abri-la para seu estudo. Afinal, o processo de *policy-making* varia de acordo com as características da questão a ser analisada. Por exemplo, se se trata de uma crise, os indicadores e atores selecionados para a análise vão variar se se trata de um recurso estritamente nacional ou internacional. Se compreende que a *policy* gera a sua *politics*, e esta vai ter efeitos assimétricos nos diferentes segmentos sociais, decorrendo daí a importância de a política ser desagregada e, com isso, os elementos selecionados para a análise. Cabe destacar, também, a importância do trabalho de Alisson e Halperin (1972), que, ao debater a política externa se valendo dos modelos tradicionais de administração pública, trazem a importância da análise sobre a relação (e, frequentemente, conflito ou competição) intraburocrático.

No caso deste trabalho, pela natureza do objeto - o narcotráfico - as agências selecionadas para a análise serão aquelas relacionadas ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), ao Ministério da Defesa (MD) e ao Ministério da Justiça (MJ). As instituições escolhidas para a análise foram aquelas responsáveis implementação das políticas mais importantes para a agenda estudada nesta pesquisa. A análise destas políticas se faz, também, à luz legislações aprovadas no período estudado.

A pesquisa será conduzida a partir do conceito de “paradigmas de combate ao tráfico de drogas”; com isto, refere-se não a algumas políticas específicas, mas a diferentes concepções e modelos de combate ao tráfico. Um determinado paradigma irá condicionar determinadas políticas públicas, já que é a lógica por trás de suas formulações e implementações. Em 2016, enquanto ministro da defesa, Celso Amorim proferiu discurso reiterando a importância do conceito de grande estratégia – para que esta guie o interesse nacional e contribua para a paz mundial; para isto, seria imprescindível que a política externa e a política de defesa estivessem alinhadas (AMORIM, 2016). Lima (2010) tem perspectiva parecida: para a autora, a articulação entre as políticas seria resultado de uma definição política do Estado, que, em um regime democrático, passam por escolhas eleitorais da comunidade política e pelos mecanismos institucionais necessários para a articulação e a coordenação das burocracias. Ao estudar as relações civil-militares, Alsina Jr. (2009) também destaca a importância de uma formulação estratégica conjunta entre as duas agências – e, neste mesmo sentido, inclui a formulação da segurança pública. Em síntese, esta pesquisa busca entender a política externa de combate ao tráfico de drogas a partir do conceito de paradigma, buscando inseri-lo numa lógica maior de PEX, que a pense de forma estratégica e coerentemente integrada.

Por fim, aponta-se outras duas contribuições conceituais que foram relevantes para a execução da pesquisa. Primeiramente, destaca-se o trabalho desenvolvido por Faria (2012). De acordo com o autor, durante os anos de governo Lula, o MRE – ministério tradicional e

historicamente encapsulado em sua própria burocracia – passou por um momento de maiores dissensos internos – ou, ao menos, maior publicização destes. Neste processo, Faria (2012) discute como estaria se dando um maior processo de coordenação entre o ministério e outras agências, fundamentalmente a partir de Comissões ou a partir do que chama de cooperação federativa. Frente a isto, somado a uma maior quantidade de pressões externas e clivagens advindas da articulação política de Lula e do Partido dos Trabalhadores, poderia-se observar um relativo desencapsulamento do Ministério no período observado.

Além disso, leva-se em consideração o trabalho desenvolvido por Souza (2006; 2018) sobre coordenação e cooperação em políticas públicas. Para a autora, “pode-se definir coordenação como a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo” (SOUZA, 2018, p. 16). Além disso, “a coordenação de políticas se insere em um nível intermediário de análise dentro das diversas fases que compõem uma política pública” (SOUZA, 2018, p. 15). Além disso, Souza (2006) diferencia os termos “cooperação” de “coordenação”. Ainda que ambas dialoguem, a cooperação se dá quando existe uma maior autonomia entre os atores e entes envolvidos no processo, e a coordenação ocorre quando há simetria entre as partes em termos de autoridade. A partir destas noções – uma maior abertura do MRE à execução de políticas com outras agências e das percepções da discussão sobre cooperação entre as burocracias em políticas públicas – que esta pesquisa será guiada ao olhar para a PEX.

### **III. NARCOTRÁFICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

#### *III.1. Narcotráfico e Relações Internacionais: o estabelecimento de um regime global de combate*

O narcotráfico é um dos grandes temas hoje nos debates das Relações Internacionais (RI) e da política internacional. Além de comportar em si algumas das empresas transnacionais mais lucrativas do mundo e ser uma das principais fontes de homicídios no globo - em especial, no subcontinente latino-americano - o narcotráfico criou estruturas próprias de poder, configurando-se como um dos processos sociais mais complexos da esfera pública global. A própria figura do narcotraficante ganhou configuração de ator político e autoridade relevante em países como Colômbia, México e Brasil. No entanto, o debate mais profundo nas RI está a nível do combate ao narcotráfico.

De acordo com Rodrigues (2012), a origem do narcotráfico e do proibicionismo se misturam. Há cem anos, não havia narcotráfico, e grande parte das substâncias psicoativas não era proibida ou sequer regulamentada. A primeira vez que isso ocorre foi na Conferência de Haia, em 1912, na qual houve a primeira regulamentação de algumas drogas e a proibição do uso recreativo destas. Segundo Rodrigues (2012), isto se deu vinculando estas drogas a determinados grupos sociais, trazendo um recorte racista e xenofóbico a este processo. Alguns anos mais tarde, com o aparecimento da Lei Seca nos Estados Unidos, o modelo proibicionista iria ganhar mais força; com uma combinação de repressão seletiva e moralismo, emergem táticas de controle da vida social a partir da articulação de políticas punitivistas e de intervenção sobre a vida dos cidadãos. Com isto, Rodrigues (2012), ao retomar a perspectiva de Michel Foucault, introduz o conceito de biopolítica para a compreensão da configuração do modelo de repressão ao tráfico de narcóticos. Com o Harrison Act em 1914, há a proibição de um novo grupo de drogas e, pela primeira vez, o tráfico de substâncias psicoativas é tratado como caso de segurança; com a criação do Comitê sobre o Ópio, em 1920, a coisa estaria em situação semelhante. Nesta primeira fase, há o aparecimento de uma série de legislações a nível global que, de certo modo, replicam regulações similares em grande parte do globo.

No entanto, a repressão da primeira metade do século XX não funcionou: além de não atingir seus objetivos, o proibicionismo às drogas ajudou, inclusive, a impulsionar o tráfico, já que elevou o preço dos produtos (MURILLO et al, 1990). Na sombra da ilegalidade, cresce e se expande o narcotráfico. Após a Segunda Guerra Mundial, com o crescimento da demanda e o desenvolvimento tecnológico de novos meios de transporte, o mercado de ilícitos cresce e ganha dimensão transnacional. A partir de então, o regime internacional de combate ao tráfico de drogas começa a se constituir efetivamente. Em 1961, ocorre a Convenção Única sobre Drogas; em 1971, a Convenção sobre Drogas Psicotrópicas; e, em 1988, foi criado o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNDOC, na sigla em inglês). De acordo com Rodrigues (2012) e Villela (2015; 2013), neste processo se dá a universalização da lógica proibicionista a partir de um consenso global institucionalizado pelas convenções acima. Nos anos 1960 e, com mais força, a partir dos anos 1970, a diplomacia das drogas ganharia um poderoso aliado: a guerra às drogas (RODRIGUES, 2012). Com a sua principal materialização na política externa e de defesa de Richard Nixon, as diretrizes globais de combate ao narcotráfico passam a se calcar na divisão entre países produtores x consumidores, na lógica da segurança nacional e na criação de instrumentos e ações excepcionais no combate ao tráfico enquanto defesa do Estado.

Em última instância, há a institucionalização do narcotráfico enquanto problema securitário, eliminando a perspectiva sanitária ou de saúde que havia anteriormente. Logo, conceitos como “narcoguerrilha” e “narcoterrorismo” começariam a aparecer. Com o início das operações, em 1973, do *Drug Enforcement Administration* (DEA) em regiões dos Andes, do Caribe e do México, os aparatos militar e diplomático dos EUA se juntam definitivamente na guerra às drogas. Na administração Reagan (1980-1988), as drogas passam definitivamente a ser entendidas como ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos, “cujo combate deveria ser feito por meio de um ataque contundente in locus à oferta da droga” (VILLA; OSTOS, 2005, p.9). Com Bush (1989-1993), a “guerra às drogas” entra definitivamente no vocabulário dos *policymakers* estadunidenses, passando a ser um dos elementos estruturantes da política externa do país (VILLA; OSTOS, 2005). A partir de então, a estratégia hegemônica - tanto a nível de regime internacional quanto enquanto política externa e de defesa da maioria esmagadora dos países - tem sido esta. Grandes exemplos disto são o Plano Colômbia e a Iniciativa Mérida, no México. No entanto, a guerra às drogas tem fracassado de forma retumbante. O tráfico de drogas não apenas se expandiu no início do século XXI como logrou se deslocar territorialmente para espaços onde poderia transitar mais livremente; o melhor exemplo disto é a transição da Colômbia para o México como eixo nuclear do narcotráfico latino-americano. Em síntese, o que se pode ver é que houve a constituição hegemônica e a institucionalização, à nível internacional, de um paradigma de combate ao tráfico de drogas baseado quase exclusivamente no uso da repressão e da força contra a oferta de substâncias ilícitas.

### *III.2. Narcotráfico e Relações Internacionais: debate teórico e paradigmas de combate*

Como já mencionado anteriormente, a temática do narcotráfico é de difícil inserção em uma área exclusiva do conhecimento ou de análise de políticas públicas. Pela sua natureza, é um fenômeno que envolve diversas dimensões do social e do público. Nas Relações Internacionais, em específico, a questão ganha complexidade particular. Em especial, por se tratar de uma questão que está no limite entre aquelas que são consideradas temas de segurança e aquelas que são consideradas temas de defesa e por estar no limiar da agenda doméstica e da agenda internacional.

Com o final da Guerra Fria, emerge com força o debate sobre as chamadas “novas ameaças” do sistema internacional: após o fim da URSS - e, conseqüentemente, da “ameaça comunista”, abre-se a brecha para a construção de novas narrativas sobre ameaças à paz por parte dos países ocidentais. Neste processo, o próprio conceito de segurança internacional - e

aquilo que a ameaça - passa a ser revisto e, por vezes, flexibilizado. Para Villa e Ostos (2005), há uma multiplicidade de interpretações a respeito do novo cenário de segurança pós-Guerra Fria, mas é consenso de que novos atores e novos processos emergem ou enquanto ameaça ou enquanto objeto de narrativas de que seriam ameaças à segurança internacional. De acordo com Saint-Pierre (2012), uma das principais consequências disso foi a criação e o destaque do conceito de segurança multidimensional. Para o autor, tratou-se da expansão do conceito de segurança para que, dentro dele, coubessem temas que, anteriormente, não estavam no âmbito securitário. Assim, passaram a ser consideradas questões securitárias temas com

[...] natureza diferente (como ameaça, perigo, desafio, inimigo), de origens variadas (como sociais, políticas, econômicas, ambientais, energéticas), que requerem vários tipos de respostas (econômicas, de saúde pública, culturais, educativas, militares, policiais), articuladas por diferentes agências do Estado (os diferentes ministérios e secretarias do Estado), da sociedade e das pessoas (SAINT-PIERRE, 2012, 409).

Villa (1999) discute que se trata da consolidação do que chama de segurança global multidimensional que é, para ele, “interseção complexa de planos interestatal, transnacional e supranacional”, em que a dimensão do conflito sai da restrição do espaço nacional para estar, também e ao mesmo tempo, no “espaço social global” (VILLA, 199, p. 114).

Com esta nova perspectiva, temáticas como questões ambientais, refugiados e o próprio narcotráfico passaram a ser tratados como ameaças ao Estado. Saint-Pierre (2012) destaca momentos em que isto se tornou mais claro: na aprovação da Comissão Palme, por parte do Conselho de Segurança da ONU, que, ao identificar as “novas ameaças” com o fim da Guerra Fria, incluiu na lista “velhas questões que agora se tornavam complexas pela transnacionalização e as múltiplas conexões entre elas, como as migrações forçadas por guerras ou a miséria, as crônicas diferenças sociais, o crescente desemprego, a pobreza extrema, o tráfico de drogas ilícitas, de armas e munições e de pessoas, o crime organizado transnacional etc” (SAINT-PIERRE, 2012, 410). Além disso, na Organização dos Estados Americanos (OEA), em 2003 foi aprovada a Declaração sobre Segurança nas Américas, na qual a multidimensionalidade da segurança fica explícita: além de declarar que são homogêneas as ameaças securitárias em todo o continente americano, temas como a pobreza, o crime organizado, o tráfico de drogas e desequilíbrios ambientais são incluídos no rol de questões a serem observadas. Por fim, o autor destaca, também, a criação de Conferências de Ministros de Defesa das Américas, que, em sua V reunião, incorporou a condição multidimensional ao conceito de segurança.

Frente a este cenário, pode-se observar que o já tradicional debate das RI sobre os limites entre a segurança e a defesa passam a ser complexificados. A partir do momento em que temas passam a ser entendidos enquanto agendas de segurança e vistos como ameaças aos Estados nacionais e às soberanias, necessariamente as políticas públicas a eles relacionadas se alteram – e, neste sentido, passam a ser encarados como assuntos de defesa. Este tem sido o caso do narcotráfico nas últimas décadas e, como consequência, o debate acerca dos paradigmas de combate – seja a nível de segurança pública ou a nível de política de defesa - se ampliou, trazendo impactos à política externa dos países.

#### **IV. BRASIL E O COMBATE AO NARCOTRÁFICO NOS GOVERNOS DE LULA: entre a segurança pública, a política externa e a política de defesa**

Frente a esta breve descrição do fenômeno - e de sua natureza múltipla -, busca-se agora analisar como se deu a política de combate ao narcotráfico do Brasil durante os anos de governo Lula. Partiremos, inicialmente, da análise das políticas de segurança pública e de defesa para, depois, olhar com mais atenção à política externa pela compreensão de que as duas anteriores são parte necessariamente componente da PEX.

Assim como existem diferentes debates que orientam as políticas de segurança e defesa a nível internacional, também se complexificou o debate em termos de segurança pública internamente ao Brasil. De acordo com Freire (2009), há no Brasil três principais paradigmas contemporaneamente no debate de combate ao narcotráfico na perspectiva da segurança pública: o paradigma de segurança nacional, o paradigma de segurança pública e o paradigma de segurança cidadã. De acordo com Freire (2009, p.50), o paradigma de segurança nacional, que foi hegemônico durante a Ditadura Militar,

A perspectiva de Segurança Nacional era fundada na lógica de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, e pela justificativa do uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem. A base conceitual para atuação do Estado na área de Segurança no período estava fundamentada na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, formulada pela Escola Superior de Guerra. Esta doutrina foi moldada em torno do conceito de Segurança Nacional, definido então como a habilidade de um Estado garantir, em determinada época, a obtenção e manutenção de seus objetivos nacionais, apesar dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais. Dessa forma, o conceito de Defesa Nacional estava intimamente associado à defesa do Estado e este princípio foi expresso na primeira Constituição promulgada pelo regime militar, em 1967. A emenda constitucional de 1969 acrescentou a esse princípio o destaque para as Forças Armadas, argumentando que estas são essenciais à execução da política de segurança nacional. Em outras palavras, a elas competia promover

a obtenção e a salvaguarda dos objetivos nacionais. As Forças Nacionais, nesse contexto, emergiram assim como intérpretes da vontade nacional.

O paradigma de segurança pública, por sua vez, foi aquele que fora adotado pela Constituição de 1988. Uma das diferenças mais fundamentais com relação ao paradigma de segurança adotado anteriormente está na separação entre os conceitos de segurança pública e segurança nacional. Para a primeira, são destacados os papéis de instituições como a Polícia Federal, a Polícia Civil e a Polícia Militar para o combate à violência e a ruptura da ordem no âmbito doméstico do país; já a segunda se refere a ameaças externas ou à soberania nacional. Ainda de acordo com Freire (2009), a Carta de 1988 aprofunda a descentralização administrativa, dando novas funções em termos de segurança pública aos estados e municípios, com destaque para a gestão estadual da polícia militar.

Em suma, observa-se que a perspectiva da Segurança Pública desloca o papel de prevenção e controle da violência das Forças Armadas para as instituições policiais. Nesse sentido, no paradigma da Segurança Pública, cabe primordialmente às instituições policiais a responsabilidade pelo controle e prevenção da violência. No entanto, enquanto na perspectiva da Segurança Nacional a violência era representada como as ameaças aos interesses nacionais, no arcabouço da segurança pública esta é caracterizada como ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio (FREIRE, 2009, p. 52).

Finalmente, o paradigma da segurança cidadã parte da lógica de que a natureza da violência é multicausal e heterogênea e, portanto, seu combate requer ênfase não apenas no controle, mas também na prevenção. O diferencial<sup>2</sup> deste paradigma com o anteriormente mencionado está, portanto, que, inseridas na lógica de combate estão as políticas públicas com ênfase em áreas como educação, saúde, lazer, esporte e cultura (FREIRE, 2009); em última instância, a inclusão social e a construção efetiva de cidadania seriam os principais instrumentos deste paradigma.

Sendo a perspectiva da segurança pública aquela que é hegemônica na Carta de 1988, os principais instrumentos de combate ao narcotráfico estão inseridos nesta lógica – e, conseqüentemente, na lógica de combate e repressão. De acordo com o artigo 144 da Constituição, a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. A preservação da ordem pública é responsabilidade da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal, das Polícias Civis, das Polícias Militares e dos Corpos

---

<sup>2</sup> Cabe destacar que o paradigma de segurança cidadã não necessariamente se contrapõe ao paradigma de segurança pública, mas sim o complementa. Inclusive, grande parte dos seus princípios são inspirados na própria Carta de 1988. No entanto, ainda que algumas exceções – como a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública com Cidadania e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania -, houve pouca operacionalidade deste tipo de paradigma na realidade brasileira das últimas décadas.

de Bombeiros. Em contraste, o artigo 142 da Constituição expressa que o papel das Forças Armadas é o de resguardar a segurança nacional e a soberania – um evidente contraste, já que não lhes cabe o papel de resguardar a segurança pública.

De acordo com Villela (2013; 2015), o processo de criminalização das drogas no Brasil teve início a partir do final da década de 1970, inserida na lógica e no regime global de guerra às drogas. Em 1980, foi criado o Conselho Federal de Entorpecentes (COFEN); em 1993, foi criada a Secretaria Nacional de Entorpecentes (SNE), então vinculada à Casa Militar. Durante os anos de administração de Fernando Henrique Cardoso, de acordo com Villela (2013; 2015), Rodrigues (2012) e Mota (2012), há processo de reaparelhamento da Polícia Federal e as Forças Armadas ganham espaço no combate ao tráfico de drogas. Em 1998, foi criado o Conselho Nacional AntiDrogas (CONAD) e a Secretaria Nacional AntiDrogas (SENAD) e, em 2001, foi publicada a Política Nacional sobre Drogas; todos estes organismos estavam, então, vinculados à Casa Militar da Presidência da República e hoje estão vinculados ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI) (VILLELA, 2015). Nota-se que foi durante os governos de FHC que se construiu grande parte das instituições que, até hoje, regulamentam o combate ao tráfico de drogas. Neste momento, a Polícia Federal também passa por um processo de reaparelhamento, e as Forças Armadas ganham um novo destaque no combate de ilícitos transnacionais (RODRIGUES, 2012); destaca-se que tanto o CONAD quanto a SENAD estiveram, nos anos de administração de FHC, sob o comando de militares. Villela (2015) destaca que, neste processo, houve uma cooperação mais estreita entre a Polícia Federal e as Forças Armadas. De acordo com Rodrigues (2012), no Brasil a construção das políticas públicas voltadas ao combate ao narcotráfico tiveram o proibicionismo e a repressão enquanto estratégia e a vinculação entre narcotráfico e pobreza no cerne de sua concepção ideológica.

Durante o governo Lula, pode-se perceber poucas mudanças substanciais em termos de políticas públicas para o combate ao narcotráfico. No geral, a postura foi a manutenção dos arranjos institucionais, conforme estabelecidos na Constituição de 1988 e articulados anteriormente. Algumas mudanças em termos de segurança pública podem ser destacadas, no entanto, em especial no que tange ao arcabouço normativo-institucional. Em primeiro lugar, cabe notar a transformação da SENAD em Secretaria Nacional Sobre Drogas. Em 2006, é criado o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, a partir do decreto n. 5.912, vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional (BRASIL, 2006).

Além da própria criação do CONAD, cabe salientar as suas resoluções n.1 e n.3. Enquanto a resolução n.1 estabelece, formalmente, o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), a resolução n.3 estabelece a Política Nacional sobre Drogas (PNAD).

Em 2006, também foi aprovada a Lei de Drogas ou Lei de Tóxicos (n. 11.343); a lei, que reforma a legislação que vigorava anteriormente, passa a diferenciar usuário de traficantes no que tange às penas. No entanto, o tônico repressivo se mantém, bem como a seletividade penal (RODRIGUES, 2012). Com relação ao usuário, o tratamento vai no sentido da patologização do dependente, enquanto há um aumento nas penas dos traficantes. De acordo com Carvalho (2007):

O pêndulo estabelecido entre as graves sanções previstas aos sujeitos envolvidos individual ou organizadamente com o tráfico de drogas e a sutil implementação de medidas alternativas de terapêutica penal para usuários e dependentes manifesta a lógica histórica da dupla face do proibicionismo: obsessão repressivista às hipóteses de comércio ilegal e idealização da pureza e da normalidade representada socialmente por condutas abstêmias (ideal da abstinência) (CARVALHO, 2007, p. 71).

De acordo com Villela (2015), o SISNAD, o PNAD e a Lei de Tóxicos foram, também, responsáveis pelo aumento da população carcerária no Brasil; Boiteux et al (2009), por sua vez, destaca como a política de combate a ilícitos no Brasil é pouco clara quanto à diferenciação entre traficantes e usuários – o que abriria espaço para arbitrariedades.

Pode-se notar, com isto, que nos governos de Lula da Silva houve poucas mudanças significativas no que tange à segurança pública, confirmando a manutenção do arcabouço institucional de combate ao narcotráfico com maior ênfase no aparato repressivo. Em relação à política de defesa, houve poucas mudanças no que tange ao combate de ilícitos também. Em primeiro lugar, cabe destacar a introdução de duas novas legislações durante os anos de administração Lula da Silva. Em 2005, a Política de Defesa Nacional é reeditada; em 2008, é publicada a Estratégia Nacional de Defesa. Ainda que as duas legislações tenham suas particularidades, em ambas pode-se notar que os esforços se dão no sentido de direcionar a defesa nacional contra ameaças à soberania, com ênfase às potências extrarregionais. Nestas duas legislações, o tráfico de drogas não aparece enquanto uma prioridade de defesa.

Outro mecanismo que merece destaque é a chamada Lei do Abate. Aprovada em 1998, a lei foi editada em 2004, ganhando protocolo de orientação às Forças Armadas. A lei garante respaldo legal para que a Força Aérea derrube aviões que pareçam hostis ou suspeitos. A reconfiguração da lei em 2004 se deu no contexto do debate sobre o combate ao narcotráfico e foi, por ele, justificada (SILVA, 2010).

Em 2004, foi criada a Força Nacional de Segurança Pública. De acordo com o Ministério da Justiça,

Baseada na Força de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU), a Força Nacional de Segurança Pública é um programa de cooperação do governo

federal, criado para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública, à segurança das pessoas e do patrimônio, atuando também em situações de emergência e calamidades públicas. Trata-se de um corpo de profissionais especializados, mobilizados e prontos a atuar em apoio e sob a coordenação de outros órgãos subordinados aos governos estaduais e federal do Brasil. Seu trabalho consiste em apoiar operações de segurança pública, que podem ser realizadas em qualquer ponto do país (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

Em especial, para as fronteiras há relativamente pouca diferença em termos de conteúdo na política de combate ao narcotráfico. Pode-se dizer, no entanto, que há um aumento de intensidade no que tange às ações neste sentido.

Um exemplo que merece especial destaque é a relação entre o Brasil e a Colômbia no que tange à cooperação no combate ao narcotráfico. Ainda que o Brasil, sob a administração de Lula, adotasse uma política externa ideologicamente divergente daquela adotada por Álvaro Uribe, houve uma série de ações de cooperação entre os dois países; em especial, entre as Forças Armadas destes. Com o Plano Colômbia em execução, os dois chefes de Estado se reuniram em 2003 após mais de 20 anos sem que isso ocorresse; um memorando de cooperação foi assinado para a construção de um grupo de trabalho bilateral sobre o combate ao narcotráfico, e Lula chegou a dar declarações se comprometendo a cooperar com a Colômbia no combate ao terrorismo e o narcotráfico (CEPIK & BORBA, 2010).

Neste mesmo sentido, cabe destacar a venda para a Colômbia de 25 aeronaves Super-Tucano (EMB-314), entregues em 2006 (CEPIK & BORBA, 2010). Em 2005, foi realizada a operação COBRA I, que deriva de um acordo assinado por FHC em 2000. Na operação, estiveram envolvidos o Exército brasileiro, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e a Polícia Federal. No mesmo ano, ocorreu a COLBRA I, operação semelhante, mas com as Forças Armadas. As duas operações ocorreram na fronteira amazônica com a Colômbia e tiveram como objetivo interditar as rotas do narcotráfico.

De acordo com Monteiro (2011), os anos de governo Lula foram responsáveis por colocar em prática uma série de acordos e operações que haviam sido assinadas por FHC, mas que não haviam sido executados até então. Além disso, ainda de acordo com Cepik e Borba (2010), diversas operações, envolvendo as três forças militares, ocorreram nas fronteiras amazônicas, com destaque para Timbó I (2003), Timbó II (2004), Timbó III (2005) e Timbó IV (2006). Outro esforço que merece destaque neste sentido foi a reativação do projeto Calha

Norte<sup>3</sup>. Criado em 1985, durante os governos de FHC o projeto ficou paralisado. Em 2002, ainda com FHC, o projeto seria retomado e, com Lula, ganharia continuidade.

No que tange à política de defesa, cabe também evidenciar, de acordo com Martins Filho (2010), que durante os governos de Lula as relações entre civis e militares passaram por alguns momentos de tensão. Em especial, Martins Filho (2010) destaca que, ainda que tenha havido o esforço por parte das legislações de defesa para a construção de novas políticas, para as Forças Armadas, seu papel após o fim da Ditadura Militar não estaria claro. Com isso, em temáticas como o narcotráfico - que, por sua natureza, transitam entre as temáticas de segurança e defesa - haveriam discordâncias dentro das próprias forças a respeito de quais seriam as funções e quais seriam os limites da utilização das Forças Armadas.

O cenário muda quando se analisa, em específico, ações que são de escopo exclusivo de política externa. Em 2001, foi criada a Coordenação Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT), responsável pelo estabelecimento de diretrizes gerais de ação. De acordo com Silva (2010, p.281), a COCIT tem

[...] competência específica para tratar do tema de drogas e delitos conexos na agenda externa e coordenar a atuação dos diversos órgãos brasileiros competentes em foros bilaterais e internacionais. Com a criação da COCIT, cada evento internacional na esfera de drogas - aí se incluindo os foros da ONU, OEA, Mercosul, Comissões Mistas bilaterais e outros - passou a ser precedido por reunião interna de coordenação conduzida pelo MRE, exercício que proporciona panoramas atualizados dos esforços de cada órgão, demandas e possibilidades de cooperação externa.

De acordo com Villela (2013), o Brasil tem acordos bilaterais, assinados entre as décadas de 1980 e 1990, com quase todos os países americanos no que tange ao combate ao tráfico de ilícitos. De um modo geral, estes acordos estão baseados na perspectiva interamericana da OEA e não foram revisados nos últimos anos. Ainda de acordo com Villela, os novos acordos bilaterais nesta matéria que foram assinados durante os anos de governo Lula estiveram focados nas fronteiras e com ênfase na política de defesa, como já mencionado. Frente a isto, Villela (2015; 2013) e Silva (2010) constatam que, durante os anos de governo Lula, o MRE manteve uma política muito mais reativa que propositiva - em especial, a nível bilateral - no que tange ao tráfico de ilícitos.

---

<sup>3</sup> “Um dos programas mais efetivos de controle territorial é o Programa Calha Norte (PCN), lançado em 1985 visando à manutenção da soberania, a integridade e ao desenvolvimento da região. Sob operação das três forças armadas, o programa abarca cerca de 30% do território nacional, 8 milhões de pessoas e 46% da população indígena do Brasil e atua na construção de infraestrutura (rodovias, portos, creches, hospitais, fornecimento de energia, poços artesianos, etc.) e assistência social” (LIMA et al, 2017, p. 63).

No entanto, as principais instâncias de ação se deram no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Diferentemente da orientação de política externa anterior, que priorizava foros como a Organização dos Estados Americanos (OEA), o discurso adotado pelo MRE foi o de tratar o narcotráfico a nível regional - em detrimento da busca de uma solução interamericana, que contasse com a participação dos Estados Unidos (SILVA, 2010). Um primeiro caso que merece atenção se deu no desenrolar dos Plano Colômbia I e II, quando a Colômbia demonstrou um maior interesse em consolidar a presença militar estadunidense de forma mais intensa em solo sul-americano. Na Cúpula da UNASUL de 2009, quando da publicação da Declaração de São Carlos de Bariloche, Lula da Silva foi um dos principais nomes na articulação de um consenso entre Colômbia e países como Venezuela e Equador, que adotaram uma postura crítica às pretensões do vizinho andino em estreitar ainda mais as relações com os Estados Unidos (MARTINEZ & LYRA, 2015). Na Declaração, na qual a perspectiva brasileira prevaleceu (SILVA, 2010), foi prevista a cooperação sul-americana contra o terrorismo e o narcotráfico, mas foi rechaçada a presença de potências extrarregionais no subcontinente (UNASUL, 2009); sobretudo, foi adotada uma perspectiva regional de frente ao problema das drogas – e não mais hemisférica.

Ainda no âmbito da UNASUL, a perspectiva brasileira também ajudou a construir o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial de Drogas (CSPMD). O principal objetivo da criação dos dois organismos de forma independente foi articular de forma separada as agendas de segurança e defesa. Matérias com relação ao tráfico de drogas não caberiam ao CDS, e a perspectiva do CSPMD é essencialmente diferente daquela adotada pelos organismos citados acima. Conforme o Plano de Ação do CSPMD, aprovado em 2010, há diferentes áreas que devem ser enfocadas para o combate ao narcotráfico, como saúde pública e educação (UNASUL, 2010). Cinco grandes temáticas são destacadas pelo Conselho, quais sejam a redução da oferta, a redução da demanda, a lavagem de dinheiro, a criação de medidas de controle e o desenvolvimento sustentável (UNASUL, 2010; UNASUL, 2012). De acordo com Pecequillo e Carmo (2015), a estruturação do CDS e do CSPMD foram, em grande medida, arquitetadas pela diplomacia brasileira. De acordo com Villela (2013), no CSPMD explicitamente o Brasil adota uma postura de exigir a responsabilidade compartilhada<sup>4</sup> no combate ao narcotráfico.

---

<sup>4</sup> A perspectiva da responsabilidade compartilhada, no que diz respeito ao combate ao narcotráfico, entende que o compromisso deve ser tanto dos países onde está a oferta e a distribuição dos ilícitos quanto dos países onde está a demanda.

Frente aos dados descritos acima, pode-se perceber que, no que tange ao combate ao narcotráfico, as duas administrações de Lula da Silva mudaram relativamente pouco com relação ao combate ao narcotráfico. No geral, há a manutenção dos arranjos institucionais anteriores, que, seguindo o regime internacional, são calcados na lógica proibicionista, conforme discutido por Rodrigues (2012) e Villela (2013; 2015). A nível de combate doméstico ao narcotráfico, pode-se observar a manutenção dos paradigmas de segurança pública: sem a articulação de uma estratégia de segurança cidadã, nos termos discutidos anteriormente; não há a criação de políticas públicas que construam novas perspectivas de combate ao tráfico de entorpecentes. Há, inclusive, o endurecimento de algumas medidas, materializadas na regulamentação da Lei do Abate ou nas operações de Garantia de Lei e de Ordem, por exemplo. Em termos de política de defesa, a lógica parece ter sido a mesma. Ainda que as legislações aprovadas durante os governos de Lula tenham demonstrado intenção política de tratar o narcotráfico por outro viés que não o securitário, pouco parece ter sido articulado neste sentido: não houve mudanças em termos de legislações ou articulações institucionais na área de segurança pública, e as Forças Armadas seguiram sendo o principal agente de nossa política externa e de defesa para a questão.

Por fim, cabem algumas observações. Se em termos de segurança pública e política de defesa, pode-se constatar a manutenção dos paradigmas tradicionais, no MRE pode-se observar pequenas mudanças. Ainda que em escala pequena, pode-se verificar pequenas mudanças por parte do organismo com relação ao tema; em especial, isto se materializou na UNASUL. Na contramão dos regimes internacionais e interamericanos, a UNASUL não coloca o narcotráfico em matéria de defesa, em um processo de dessecuritização do tema. Pode-se observar que houve empenho brasileiro na construção da política neste sentido, em especial dentro do CSPMD. A atuação do MRE foi, durante os anos de governo Lula, o que mais se aproximou na construção de um paradigma de segurança cidadã. No entanto, poucas medidas foram tomadas quanto a isto, e as principais mudanças ficaram por conta das mudanças de discurso. Neste sentido, nota-se, também, que houve pouca articulação por parte das agências burocráticas no que tange ao combate ao narcotráfico. Não houve a construção de uma estratégia que integrasse a política de defesa, a segurança pública e o organismo, por excelência, de política externa - o MRE. As consequências disto foram a pouca operacionalidade em termos de política externa e de políticas públicas.

## **V. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O narcotráfico e seu combate são temas que, por sua natureza, estão inseridos em diversas áreas de conhecimento e de formação de políticas públicas. Nas primeiras décadas do século XXI, em função da ampliação do debate sobre “novas ameaças”, foi um tema paulatinamente colocado nas agendas de segurança – e as instituições e regimes internacionais hegemônicos, calcados na lógica proibicionista e de combate repressivo ao tráfico de ilícitos, se mantiveram, apesar do visível fracasso da guerra às drogas no século XX. Neste cenário, o combate ao narcotráfico se inseriu, ainda mais, entre as políticas externa, de defesa e de segurança pública – e os paradigmas de combate se mostraram cada vez mais contrastantes.

A política externa das administrações de Lula da Silva traria mudanças consideráveis com relação à política externa dos governos anteriores: a construção da PEX “ativa e altiva”, sob o comando de Amorim, priorizou novos parceiros do sul global, dedicou-se à construção de um sistema internacional multipolar e à priorização de fóruns globais multilaterais que contestassem a concentração de poder. No que tange ao combate ao narcotráfico, no entanto, a política externa mostrou poucas mudanças efetivas – e, no geral, muito mais reativa que propositiva. A nível de segurança pública e de política de defesa, notaram-se poucas mudanças no tema específico do narcotráfico. No nível doméstico, há a manutenção do paradigma da Constituição de 1988, sem a elaboração de novas políticas públicas que contestassem efetivamente a lógica hegemônica dos regimes internacionais. Na política de defesa, apesar de as legislações aprovadas durante os anos de governo Lula não incluírem o narcotráfico enquanto ameaça à soberania, pode-se perceber poucas mudanças; com isto, avalia-se que a mudança acabou ficando mais no plano do discurso que no nível prático. A exceção está com algumas medidas do Ministério das Relações Exteriores, com destaque especial para a atuação na UNASUL, com a construção do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial de Drogas; neste sentido, percebe-se que houve a adoção de um novo paradigma de combate ao tráfico de ilícitos – o da segurança cidadã. No entanto, ademais da construção do Conselho, pouco se verificou no plano prático também. Ainda que o fenômeno observado por Faria (2012) de relativo desencapsulamento possa ter ocorrido em outros setores, não parece ter sido o caso no combate ao narcotráfico: há o isolamento do MRE, e os instrumentos por ele descritos não se verificam no caso estudado, pois não há políticas propositivas de criação de comissões conjuntas ou outros tipos de instrumentos que poderiam servir de coordenação interministerial ou entre entes federativos. A conclusão desta pesquisa é que a hipótese construída – de que haveria cooperação burocrática para a construção da PEX de combate ao narcotráfico – não foi comprovada.

Quando se pensa a política externa enquanto política pública, necessariamente avalia-se as diversas agências e burocracias que a compõem – a relação entre elas, e seus eventuais alinhamento ou conflito. No geral, não houve um alinhamento em termos de estratégia e paradigmas no combate ao narcotráfico entre as burocracias que formulam as políticas públicas: enquanto algumas instâncias formulavam políticas calcadas no paradigma de segurança cidadã, outras baseavam-se no paradigma de segurança pública – e, ainda, podemos identificar vestígios do paradigma de segurança nacional. Com isso, nota-se que não há uma clareza na burocracia brasileira quanto ao modelo de combate ao narcotráfico que será adotado. Mais que isto, porém, observa-se a falta de diálogo efetivo entre as agências burocráticas – a elaboração das políticas se deu muito mais de forma isolada por parte dos Ministérios do que conjuntamente. Especula-se que estes dois aspectos tenham afetado a capacidade de colocar em ação uma política mais propositiva de combate ao narcotráfico em uma lógica diferente do tradicional. Pelo contrário: verificou-se que, apesar da vontade política de algumas instâncias dentro do MRE e das Forças Armadas, as mudanças ficaram muito mais no plano discursivo que prático.

## VI. REFERÊNCIAS

- ALDEN, Chirs; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis – New Approaches**. Routledge, London & New York.
- ALLISON, Graham; HALPERIN, Morton. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. In: TANTER, Raymond; ULLMAN, Richard. **Theory and Policy in International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1972.
- ALSINA JR, João Paulo. **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2009.
- AMORIM, Celso. **A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: FUNAG; São Paulo: Editora UNESP, 2016.
- BOITEUX, Luciana; Wiecko, Ela ; VARGAS, Beatriz ; BATISTA, Vanessa Oliveira ; PRADO, G. M.. **Tráfico de Drogas e Constituição**. 1. ed. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2009. v. 1.
- CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Brasil e Colômbia: desafios para a cooperação após Uribe. Cadernos Adenauer: Rio de Janeiro, vol. 11, n.4, 2010.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. “O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**: Rio de Janeiro, vol. 34, 2012.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Aurora**: São Paulo, vol. 3, n.5, 2009.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003a.

\_\_\_\_\_. “What Is to Be Done? Foreign Policy as a Site for Political Action”. **International Affairs**, vol. 79, no 2, 2003b, pp. 233-255.

INGRAM, H. M. e FIEDERLEIN, S. L. Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. **The Western Political Quarterly**, New York, v. 41, n. 4, 1988.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R. S.; DUARTE, Rubens; ALBUQUERQUE, Marianna; ACÁCIO, Igor; CARVALHO, Tássia; MEDEIROS, Josué; NOVACEK, Niury; COSTA, Murilo Gomes da; COSTA, Hugo Brás; LEMOS, Juliana. **Atlas da Política Brasileira de Defesa**. Rio de Janeiro: CLACSO/Latitude Sul, 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos nacionais: o caso brasileiro**. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sérgio; ALSINA JR., João P. S. Segurança internacional: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 401-418.

MAPA DA VIOLÊNCIA. **Homicídios e juventude no Brasil**. Brasília, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013.

MARTINEZ, Elias David Morales; LYRA, Mariana. O Processo de Dessecuritização do Narcotráfico na Unasul. **Contexto Internacional**: Rio de Janeiro, vol.37, n.2, 2015.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**: Rio de Janeiro, vol. 35, no 1, 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Diretoria da Força Nacional de Segurança Pública. 2018. Disponível em < <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/forca-nacional>>. Acesso em: 18fev.2018.

MOTA, Jackeline Luciano. **Combate ao narcotráfico no contexto dos objetivos de Política Externa do primeiro governo Lula**. Anais do 36º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2012.

MURILLO, Gabriel; JAVIER, Luis; BARRERA, Cristina; ROJAS, Leonardo. Narcotráfico y Política em la Decada de los Ochenta: entre la represión y el diálogo. In: ARRIETA, Carlos; JAVIER, Luis; SARMIENTO, Eduardo; TOKATLIAN, Juan. **Narcotráfico em Colombia**. Bogotá: Tercer Mundo, 1991.

ONU Brasil. **Cidades latino-americanas lideram taxas de homicídios**. Brasília, 2017.

PETERS, Guy. **American Public Policy**. Chatham: Chatham House, 1986.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**: Rio de Janeiro, vol.34, n.1, 2012.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em Torno dos Conceitos e Ideologias. **Contexto Internacional**: Rio de Janeiro, vol. 33, n.2, 2011.

SILVA, Luiza Lopes. **A Questão das Drogas nas Relações Internacionais**: uma perspectiva brasileira. Brasília: Ministério das Relações Exteriores / Fundação Alexandre Gusmão, 2013.

SOUZA, Celina. **Coordenação de Políticas Públicas**. Coleção: Governo e Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018.

\_\_\_\_\_. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C. (Org.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: Edufba, 2006. p. 171-185.

UNASUL. Estatuto del Consejo Sur-Americano sobre el Problema Mundial de las Drogas. 2010. Disponível em: <http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DROGAS.pdf>. Acesso em: 15fev.2018.

VELASCO, Clara; D’AGOSTINO, Rosanne; REIS, Thiago. Um em cada três presos do país responde por tráfico de drogas. Publicado em: **G1**, 02/02/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/um-em-cada-tres-presos-do-pais-responde-por-trafico-de-drogas.ghtml>. Acesso em: novembro/2019.

VILLA, Rafael Duarte. A Segurança Global Multidimensional. **Lua Nova**: São Paulo, v.99, n.46, 1999.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**: Brasília, v.48, n.2, 2005.

VILLELA, Priscila. **As Dimensões Internacionais das Políticas Brasileiras de Combate ao Tráfico de Drogas na Década de 1990**. 2015. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo.

\_\_\_\_\_. **O Tráfico de Drogas e a Segurança no Brasil**. Anais do Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do San Tiago Dantas (SIMPO-RI), São Paulo, 2013.

Recebido em: março/2019

Aprovado em: janeiro/2020