

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

DAVID PAULO SUCCI JUNIOR

FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA: A CONSTRUÇÃO DO PADRÃO DE
EMPREGO MILITAR NA ARGENTINA E NO BRASIL ENTRE 2005 E 2015

SÃO PAULO

2018

DAVID PAULO SUCCI JUNIOR

FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA: A CONSTRUÇÃO DO PADRÃO DE
EMPREGO MILITAR NA ARGENTINA E NO BRASIL ENTRE 2005 E 2015

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estratégia, Defesa e Política Externa”.
Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre.

SÃO PAULO

2018

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Succi Junior, David Paulo.

S942 Forças armadas e segurança pública : a construção do padrão de
emprego militar na Argentina e no Brasil entre 2005 e 2015 / David Paulo
Succi Junior. – São Paulo, 2018.
113 f. : 30 cm.

Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais San Tiago Dantas, 2018.

1. Brasil – Forças Armadas. 2. Argentina – Forças Armadas. 3. Brasil
– Segurança nacional. 4. Argentina – Segurança nacional. 5. Brasil –
Relações exteriores – Séc. XXI. 6. Argentina – Relações exteriores – Séc.
XXI. I. Título.

CDD 322.5098

DAVID PAULO SUCCI JUNIOR

FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA: A CONSTRUÇÃO DO PADRÃO DE
EMPREGO MILITAR NA ARGENTINA E NO BRASIL ENTRE 2005 E 2015

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estratégia, Defesa e Política Externa”.
Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Marcelo Fabián Sain (Universidade Nacional de Quilmes)

São Paulo, 23 de fevereiro de 2018.

AGRADECIMENTOS

“O inferno não são os outros, pequena Halla. Eles são o paraíso, porque um homem sozinho é apenas um animal. A humanidade começa nos que te rodeiam, e não exatamente em ti. Ser-se pessoa implica tua mãe, as nossas pessoas, um desconhecido ou a sua expectativa. Sem ninguém no presente nem no futuro, o indivíduo pensa tão sem razão quanto pensam os peixes. Dura pelo engenho que tiver e parece como um atributo indiferenciado do planeta. Parece como uma coisa qualquer” (Valter Hugo Mãe, 2014, p.15). Seria, portanto, ingênuo atribuir a produção acadêmica exclusivamente ao trabalho individual. Este, como toda ação humana, é um reflexo do coletivo, por mais que sua execução seja individual. Agradeço, assim, a todos aqueles que de alguma forma me acompanharam e aos que pude acompanhar.

Aos meus pais, David e Rose, pelo suporte constante, acolhida nos momentos de dúvida e torcida incansável.

Ao meu orientador, Héctor Luis Saint-Pierre, que há seis anos me incentivou na iniciação científica. Pelas orientações, trabalho conjunto e conversas que além de terem me ensinado muito sobre a vida acadêmica, tornaram mais amenos os percalços dessa empreitada.

Aos professores Samuel Alves Soares e Suzeley Kalil Mathias, pela disponibilidade e atenção com que acompanharam meu trabalho desde a graduação. O cuidado e entusiasmo que têm pela docência me motivam a continuar.

Aos amigos de sempre, por se fazerem presentes, e àqueles que tive o prazer de conhecer no programa e compartilhar essa experiência.

Aos amigos do GEDES, grupo singular, do qual pude participar desde o início da graduação. Sua dinâmica de produção conjunta e apoio mútuo certamente destoa da competitividade produtivista, o que resulta, para além dos trabalhos de indubitável qualidade, em laços profundos e duradouros.

Ao Matheus e à Marina, pelas conversas fundamentais e leituras atentas.

A todos os servidores do PPGRI San Tiago Dantas, em especial a Giovanna, Isabela e Graziela, por toda a atenção e disponibilidade.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pelo financiamento à pesquisa cujo resultado está aqui apresentado.

Ah, vocês acham que só se constroem casas? Eu me construo e os construo continuamente, e vocês fazem o mesmo. E a construção dura enquanto o material dos nossos sentimentos não desmorona, enquanto dura o cimento da nossa vontade. Por que vocês acham que se recomenda tanto a firmeza de vontade ou a constância nos sentimentos? Basta que esta vacile um pouco, ou que aquela se altere em um ponto e mude minimamente...e adeus nossa realidade! Subitamente nos damos conta de que tudo não passava de uma ilusão nossa.

Portanto, firmeza de vontade, constância nos sentimentos. Segurem-se forte, segurem-se forte para não dar esses mergulhos no vazio, para não ir de encontro a essas ingratas surpresas.

Mas que belas construções saem disso! (PIRANDELLO, 2001, p. 56).

RESUMO

O objeto da pesquisa é o emprego das forças armadas – instrumento de política externa – em atividades de segurança pública na Argentina e no Brasil, entre os anos de 2005 e 2015. O objetivo do estudo é compreender a construção de padrões divergentes de utilização dos instrumentos castrenses nos dois países estudados. Enquanto os militares argentinos são treinados e empregados predominantemente para o combate de ameaças externas de natureza estatal, as Forças Armadas brasileiras estão direcionadas essencialmente ao enfrentamento de problemas internos e atores não-estatais. Defendemos a hipótese de que os processos de rompimento e continuidade do papel das forças armadas argentinas e brasileiras – entendido como o conjunto de ações com as quais as mesmas identificam-se e são identificadas –, desencadeados com a transição das ditaduras militares para a democracia nos países estudados, geraram as condições de possibilidade para a conformação da situação em tela. Em relação à bibliografia especializada, a hipótese defendida opõe-se à lógica explicativa positivista, segundo a qual a definição das missões militares é uma resposta pragmática a uma realidade objetiva e à concepção de que o controle político das instituições castrenses resulta na diminuição da atuação militar no interior das fronteiras nacionais.

Palavras-chave: Forças Armadas; Segurança; Brasil; Argentina

ABSTRACT

The research subject is the deployment of armed forces – foreign policy instrument – in public security operations in Argentina and Brazil, between 2005 and 2015. It aims to comprehend the construction of diverging patterns of military deployment in the studied countries. While argentinians militaries are primarily trained and employed to confront external threats, brazilian Armed Forces are essentially directed to deal with internal problems and confront non-state actors. The hypothesis sustained is that the processes of rupture and continuity in the argentinian and brazilian armed forces role – understood as the set of actions in which military are recognized and recognize themselves –, triggered by the transition from dictatorship to democracy, created the conditions possibility for the setting of the analyzed scenery. With regard to the specialized literature, this hypothesis opposes the positivist approach that understands the definition of military missions as a pragmatic reply to an objective reality and the argument that political control of military institutions decreases the deployment of it inside national boundaries.

Keywords: Armed Forces; Security; Brazil; Argentina.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEED	Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CMDA	Conferência de Ministros de Defesa das Américas
CSPMD	Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas
DOT	Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
EC	Escola de Copenhague
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra
FAB	Força Aérea Brasileira
GEDES	Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MD	Ministério da Defesa
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PND	Política Nacional de Defesa
PRN	Processo de Reorganização Nacional
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	PADRÃO DE EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS ARGENTINAS E BRASILEIRAS	18
2.1	Bases legais e documentos de alto nível em matéria de defesa	19
2.2	Atuação militar (2005-2015).....	27
2.3	Respostas divergentes	34
3	O DEBATE ACADÊMICO: DIMENSÕES E LÓGICAS EXPLICATIVAS.....	36
3.1	Lógicas explicativas.....	37
3.2	Dimensões.....	39
3.3	Mobilização militar como escolha política.....	47
3.4	Compreender a diversidade de respostas.....	50
4	DIMENSÃO EXTERNA	53
4.1	Guerra Fria e Doutrina de Segurança Nacional	54
4.2	Ampliação da segurança e “novas ameaças”	56
4.3	Agenda de segurança estadunidense, narcotráfico e forças armadas	58
4.4	Arranjos regionais	61
5	DIMENSÃO INTERNA	68
5.1	Antecedentes históricos, ditaduras militares e conformação do papel castrense	70
5.2	Processos de transição para a democracia	75
5.3	Os primeiros governos civis	81
5.4	Consolidação dos papéis	86
6	CONCLUSÃO.....	94
	REFERÊNCIAS.....	99

1 INTRODUÇÃO

A sobreposição das tarefas policiais e militares está expressa em diversos processos como: a transnacionalização da polícia; a internalização das forças armadas; o emprego de tecnologia e táticas militares pelo aparato policial; a utilização de equipamento e táticas policiais pelas forças militares; e as novas demandas advindas das intervenções militares no exterior (EDIMUNDS, 2006; FRIESENDORF, 2012; LUTTERBECK, 2005; SCHNABEL; HRISTOV, 2010). Interessa-nos aqui, mais especificamente, a escolha de se alocar as forças armadas, que são o instrumento específico da letalidade estatal, essencialmente destinado a situações em que se objetiva a eliminação física do inimigo, para realizar atividades internas às fronteiras nacionais, para as quais está previsto o emprego da força coercitiva, ou seja, aquela destinada a fazer cumprir um ordenamento jurídico específico e não eliminar aquele que o descumpra. Mais especificamente, nos interessa aqui analisar este desvio de função, isto é, a atribuição de tarefas policiais para as Forças Armadas argentinas e brasileiras entre 2005 e 2015.

Este tema, estudado em diversas áreas do conhecimento, passou a ser objeto de interesse da disciplina de Relações Internacionais por tensionar o que as abordagens tradicionais da área consideram como princípio básico da organização da violência estatal e que, no limite, estabelece o objeto específico de estudo da disciplina: a separação entre o monopólio da violência no âmbito interno e seu emprego em regime de livre concorrência no contexto externo (ARON, 2002; BOBBIO, 2003; WALKER, 1993). Sob esta perspectiva, as forças armadas, que representam o instrumento de violência letal do Estado, são consideradas instrumento específico da política externa. Estão voltadas ao âmbito internacional anárquico, caracterizado pela imprevisibilidade advinda da ausência de um poder centralizador capaz de definir e impor normas de comportamento entre os atores. Essa situação de relativa anarquia, na qual vige um sistema de autoajuda em que cada Estado deve calcular seus riscos e assegurar sua defesa, constitui um estado polêmico, no qual a violência letal é considerada o instrumento adequado para a resolução de conflitos e, no limite, para garantir a própria existência dos atores (ARON, 2002; FREUND, 1995; MEARSHEIMER, 2001; WALTZ, 2002). Este espaço contrapõe-se ao âmbito interno, caracterizado pelo monopólio legítimo da violência que fundamenta um ordenamento jurídico destinado a regulamentar e pacificar a relação entre os cidadãos. Diferentemente do polêmico, a situação de resolução de conflitos pela normativa constitui um estado agonístico, no qual a violência letal não é um instrumento legítimo de resolução de conflitos. Na situação agonística o criminoso não é considerado um

inimigo a ser eliminado, mas “um ‘desviante’ que deve ser ajustado às normas de comportamento aceitável como o definido pelas obrigações da cidadania” (GIDDENS, 2008, p. 205). O uso da força neste contexto é reduzido e sua aplicação é atribuída ao aparato policial. Há, deste modo, uma nítida delimitação entre o conceito de defesa, por um lado, voltada à salvaguarda da existência do Estado em relação a inimigos externos, de caráter militar, para a qual se emprega a força letal máxima a fim de eliminar o elemento ameaçador e, por outro lado, o conceito de segurança pública, cujo objetivo consiste na garantia do cumprimento do ordenamento jurídico interno pelos cidadãos, para o qual está previsto o uso mínimo da força coercitiva, uma vez que tanto aquele que rompe o padrão de comportamento estabelecido juridicamente, quanto sua vítima, estão inseridos no pacto social, pelo qual suas vidas estão garantidas pelo Estado.

Neste sentido, cabe aqui apresentar os conceitos de inimigo e de adversário que serão assumidos ao longo do trabalho. Adversários são aqueles que, mesmo estando em situação de disputa, descartam a eliminação física do opositor como instrumento para lidar com o conflito. Os meios passíveis de serem empregados estão previamente delimitados por normas estabelecidas por um terceiro, às quais todas as partes da disputa encontram-se submetidas. Neste sentido, a ideia de um pacto social como fundamento do Estado faz com que os cidadãos que se encontram em conflito no interior do mesmo caracterizem-se como adversários, submetidos ao mesmo ordenamento, cujo pressuposto fundante é a não-agressão. Os inimigos, por outro lado, caracterizam-se pelo emprego da violência buscando a supressão física do opositor, o que pode ocorrer em um regime de violência aberta, não regulamentado, ou em combate regulado (BOBBIO, 2003; FREUND, 1995). É neste sentido que Schmitt (1984), ao compreender a atividade política como a possibilidade de distinguir os amigos dos inimigos, considera que somente há política no âmbito externo, nunca no interior do Estado. Frente a esta definição, apresenta-se a figura do inimigo interno, à qual faremos referência de modo frequente ao longo do trabalho. Refere-se a um indivíduo ou grupo que, apesar de concidadão, pertencente ao mesmo espaço territorial, logo à mesma unidade política, é compreendido como uma ameaça existencial ao Estado, estando, desta forma, excluído do pacto social, tornando-se alvo da força de letalidade e não do sistema de normas do Estado (DELLASOPPA, 1998).

Frente ao propósito do presente trabalho, é também necessário fazer uma clara distinção entre os conceitos de função, missão e papel. Muitas vezes, a fim de garantir uma maior fluidez na escrita, os três termos são utilizados como sinônimos. No presente trabalho, porém, convergimos com Mathias e Guzzi (2010), os quais compreendem “função” como

aquilo que está definido na legislação e “missão” como uma tarefa específica que, ao ser atribuída a determinado ator, é tomada pelo mesmo como sua responsabilidade. O “papel”, por sua vez, é aqui compreendido a partir do conceito de Berger e Luckmann (2009), para os quais o mesmo representa a tipificação de uma forma de ação, o que não se trata somente de “um particular ator que executa uma ação tipo X, mas da ação tipo X como sendo executável por qualquer ator a quem possa ser plausivelmente imputada a estrutura de conveniência em questão” (BERGER; LUCKMANN, 2009, p. 101, grifo do autor). Desta forma, o papel constitui um tipo de atividade e um modo de executá-la que se mantêm no tempo, havendo a expectativa de que todos aqueles que assumirem este papel, independentemente de suas características individuais, vão executá-lo da mesma forma, assim como no roteiro de uma peça teatral um ator assume um papel previamente existente. No caso em questão, há um conjunto de atuações que se espera de um militar e da instituição castrense, independentemente dos indivíduos que estão assumindo esta posição. Neste sentido, a título de exemplo, pode haver a expectativa, socialmente compartilhada, de que a força castrense seja direcionada para a segurança pública, por ser considerada uma atividade normal desta instituição, da mesma forma, pode haver a expectativa de que a mesma se mantenha alheia aos problemas internos, por não fazerem parte de seu espectro de atividades. Assim, o papel tem implicações diretas para legitimação de determinada atividade, que se naturaliza no tempo.

O papel possibilita, desta forma, a reprodução futura de determinada ação, ao poupar os atores envolvidos de uma série de decisões que envolvem a execução de determinada atividade. Ademais, o papel tem consequências importantes não só para o modo em que o ator é compreendido por outros, mas também para a forma em que se compreende a si mesmo. No âmbito da autocompreensão, o executante “apreende-se a si mesmo como essencialmente identificado com a ação socialmente objetivada” (BERGER; LUCKMANN, 2009, p. 102), a qual se torna parte da identidade do ator. Neste sentido, os militares podem identificar-se com as missões de segurança pública por considerarem que as mesmas são parte do papel que assumem em determinada sociedade, sendo o contrário também possível.

A frequente alocação dos instrumentos castrenses para o emprego da força no âmbito doméstico na região é observada com atenção pelos acadêmicos. Neste sentido, alguns autores defendem que, nos últimos anos, verificou-se um processo de expansão das missões militares (BATTAGLINO, 2015). Entre 2012 e 2013, na América Latina e Caribe, os militares realizaram 488 mil operações de segurança interna. Em 2014, 94% das forças armadas da região realizaram de forma regular algum tipo de atividade vinculada ao âmbito policial.

Entre as desempenhadas pelas forças armadas podemos mencionar: repressão e prevenção de atividades criminosas; patrulhamento; contenção de revoltas e manifestações populares; proteção das fronteiras contra delitos transnacionais, em especial o narcotráfico; e, em alguns, casos o controle de áreas penitenciárias (DONADIO, 2014; 2016).

O fenômeno aqui estudado é muitas vezes indicado como característica do sistema internacional pós-Guerra Fria, o qual estaria marcado por um processo de intensificação das atividades de grupos transnacionais e por ameaças não mais oriundas de Estados e suas forças armadas. Este fenômeno teria, então, gerado a necessidade de modificar a forma convencional de atuação castrense, voltada ao combate de militares estrangeiros (HEAD; SCOTT, 2009; RASMUSSEN, 2006). Na América do Sul, porém, as forças armadas assumiram historicamente, desde a fundação de seus Estados, as mais diversas atribuições, que foram desde o desenvolvimento nacional até a manutenção da ordem institucional e social, sendo a onda de ditaduras que se propagou nesta região entre as décadas de 1960 e 1980, o momento de maior penetração dos meios castrenses nas instâncias estatais (ROUQUIÉ, 1984). Neste sentido, ao contrário do que a divisão teórica tradicional entre interno e externo pode nos fazer pensar, na América do Sul não é possível compreender a utilização da violência militar no âmbito doméstico como uma excepcionalidade restrita a um recorte temporal específico, que distorce a normalidade. Pelo contrário, aquilo que sob a ótica convencional apresenta-se como exceção, na história dos países aqui estudados representa uma continuidade. Neste sentido, as análises acerca do contexto sul-americano que, a partir da concepção teórica convencional, denunciam a alocação da violência militar no âmbito doméstico como uma anomalia, o fazem como um posicionamento normativo — do qual compartilhamos — que rechaça a possibilidade de direcionar os mecanismos de letalidade estatal a grupos nacionais, e não como uma descrição da realidade dos países da região.

Apesar de este fenômeno ser recorrentemente indicado como uma tendência regional, não se observa na América do Sul um padrão homogêneo de atuação militar caro a outros momentos históricos. Os casos que aqui analisaremos foram selecionados justamente por representarem padrões opostos de atuação em relação ao envolvimento das Forças Armadas em segurança interna. Como mostraremos no segundo capítulo, na Argentina há uma nítida separação entre segurança pública e defesa, sendo o emprego da força militar limitado ao enfrentamento de ameaças externas de natureza estatal. No Brasil, por outro lado, a utilização das Forças Armadas em segurança interna constitui uma atividade recorrente e cada vez mais institucionalizada. Deve-se destacar, porém, como veremos no quinto capítulo, que os países analisados apresentam uma intensa similaridade histórica em relação ao envolvimento interno

de suas Forças Armadas. A marcada diferença observada no recorte temporal que aqui avaliamos começou a se conformar após o fim das ditaduras militares, durante a década de 1980. Neste sentido, a inquietação que nos motivou a realizar o presente trabalho decorre justamente da diversidade de respostas a uma mesma problemática, praticadas por países inseridos em um mesmo contexto. Desta forma, a pergunta que guia os argumentos do presente trabalho pode ser condensada na seguinte questão: quais fatores garantiram as condições de possibilidade para a conformação de padrões diferentes de emprego interno do instrumento militar na Argentina e no Brasil entre 2005 e 2015?

Desde a década de 1990, um grande número de trabalhos acadêmicos tem sido dedicado à tendência observada na região de se empregar os meios militares no interior das fronteiras nacionais, porém, o debate teórico vinculado à razão de ser do fenômeno – centro das preocupações do presente trabalho – carece de considerações mais profundas. Como tratado de forma mais cuidadosa no terceiro capítulo, os argumentos explicativos que constam na literatura especializada refletem escolhas epistemológicas e ontológicas específicas, que resultam em formas diversas de compreender a ação, no caso específico a escolha de se empregar o instrumento letal. Parte da bibliografia, que aqui classificamos como positivista, compreende a escolha específica do instrumento militar para lidar com questões internas como uma resposta objetiva e racional a uma realidade objetiva e autoevidente (NORDEN, 2016; PION-BERLIN, 2016; PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2005). Em contrapartida, outro grupo de autores, aqui denominados pós-positivistas, busca compreender o fenômeno através das crenças e interesses dos atores que estão, direta ou indiretamente, envolvidos no processo de escolha das forças armadas como instrumento específico para combater determinada ameaça interna (RODRIGUES, 2012; SAINT-PIERRE, 2011).

Em ambas as perspectivas são indicados elementos explicativos em três dimensões: doméstica; regional; e global. Na primeira dimensão, a parcela mais densa da bibliografia refere-se à preocupação que se estabeleceu na região em relação à necessidade de reinserir as forças armadas em um ordenamento político democrático após o término dos regimes militares. O debate neste âmbito pautou-se pela questão das relações civis-militares, caracterizada pelo objetivo normativo de afastar as instituições castrenses da esfera de decisão política limitando-as à atuação como instrumento técnico-burocrático do Estado sob comando político de um governo civil eleito (D'ARAÚJO; CASTRO, 2000). Nestes autores, as missões militares estão postas em segundo plano. A eliminação do uso da força militar no interior do Estado e o rechaço à ideia de inimigo interno, pelas quais passava a busca pela consolidação dos regimes democráticos da região, eram associados diretamente ao controle político das

instituições castrenses. Há uma relação pressuposta entre o controle civil sobre os militares e a contenção do uso da força letal do Estado contra seus próprios cidadãos.

Ainda no âmbito doméstico, alguns autores indicam um conjunto de debilidades estruturais dos Estados da região – e não um ímpeto político dos militares – como causa da mobilização do instrumento militar para questões de segurança pública e outros problemas relativos ao funcionamento interno. Em geral, a situação indicada caracteriza-se pelo aumento da capacidade de fogo do crime organizado frente a sistemas policiais ineficientes e desacreditados (DAMMERT; BAILEY, 2005; NORDEN, 2016; PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2005)

Nas análises feitas a partir da região pode-se identificar três elementos presentes na quase totalidade dos trabalhos acerca das missões militares: o alto índice de violência interna; os arranjos regionais que tratam tal temática; e a influência da agenda de segurança estadunidense. No primeiro caso, os autores defendem a existência de uma situação considerada paradoxal na América do Sul. Esta consistiria na ausência de guerras interestatais, uma estabilidade externa, ao mesmo tempo em que se apresenta uma situação de instabilidade doméstica, marcada por altas taxas de violência (MEDEIROS FILHO, 2010), o que explicaria de alguma forma o direcionamento do instrumento militar para o interior das fronteiras nacionais. No que se refere aos organismos regionais, os estudos destacam duas instituições: Organização dos Estados Americanos (OEA); e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). No que concerne à separação entre as esferas policial e militar, as duas organizações caminham em direções opostas. Enquanto a primeira associa questões como crime organizado transnacional e terrorismo à esfera da defesa, a segunda, através de sua estrutura institucional, estabelece uma divisão entre as temáticas relativas à defesa militar e os problemas derivados do narcotráfico. A agenda de segurança proposta na OEA é frequentemente vinculada aos interesses estadunidenses na região (RODRIGUES, 2012; SAINT-PIERRE, 2012; VILLA, 2014).

As explicações vinculadas ao nível global referem-se à mudança do funcionamento da política internacional com o fim das tensões Leste-Oeste. Com o fim da Guerra Fria, observa-se a intensificação dos processos de globalização, em especial da economia, o que estabeleceu uma maior porosidade das fronteiras nacionais, o aumento das atividades transnacionais e da atuação de grupos não estatais. Do ponto de vista da agenda de segurança internacional, há por um lado, a dissolução do inimigo soviético, no qual se pautavam todas as hipóteses de conflito, e, por outro, o surgimento da ideia de novas ameaças como terrorismo, crime organizado transnacional, intensificação dos fluxos migratórios e de refugiados, miséria e

danos ambientais, que estariam localizadas entre o espectro de ação militar e policial (MATHIAS; SOARES, 2003; RASMUSSEN, 2006).

A análise comparada de países que, apesar de se encontrarem em situação semelhante, apresentam padrões divergentes de emprego das forças armadas, questiona de pronto a perspectiva positivista que busca a explicação para o direcionamento interno da violência militar em uma ontologia objetiva, a qual naturaliza os processos sociais, compreendendo-os como uma lógica de coisas autoevidente. A razão de ser do problema de pesquisa aqui proposto é, justamente, o conjunto de especificidades nacionais. São, portanto, as diferentes respostas dadas a situações similares que geram inquietação. Neste sentido, o grupo de autores, aqui classificados como pós-positivistas, apresenta uma compreensão do fenômeno que, ao negar a universalização das possibilidades de ação, resulta mais adequada à análise empreendida.

Diante deste quadro, defendemos a hipótese de que as condições de possibilidade para a conformação dos padrões divergentes de atuação dos instrumentos castrense entre 2005 e 2015, resultam de processos de rompimento e continuidade em relação ao papel das forças armadas na Argentina e no Brasil, respectivamente. Essas diferenças de comportamento foram desencadeadas pelas especificidades dos processos de transição para a democracia em ambos os países durante a década de 1980. São, portanto, os papéis divergentes assumidos pelos militares argentinos e brasileiros após o término das ditaduras castrenses que geraram as condições para a conformação da situação aqui analisada: o aprofundamento do envolvimento das Forças Armadas brasileiras em atividades policiais, por um lado, e a resistência argentina em autorizar este tipo de atuação, por outro.

Com base nesta perspectiva, argumentou-se que, desde a fundação dos Estados estudados, conformou-se um papel militar que atribui aos mesmos a responsabilidade e a legitimidade de combater a desordem interna: o papel interventor. Ainda que o conceito de ordem e os grupos sociais compreendidos como ameaças à mesma tenham variado ao longo do tempo e que tenham sido muitas vezes definidos pelas próprias instituições castrenses, configurando um quadro de autonomia militar, as expectativas em relação às instituições castrenses e a autocompreensão das mesmas mantiveram-se ao longo do tempo, ao menos até o fim dos regimes militares, os quais representaram a expressão máxima de tal papel. É ilustrativa a afirmação de Rouquié (1984, p. 327), segundo o qual:

Com efeito, se considerarmos o sentido das seis intervenções militares, em que não houve tomada do poder no Brasil desde 1930, poderemos observar também que as forças armadas intervieram quatro vezes contra a democracia pluralista (em 1937,

1954, 1961, 1964), e apenas duas vezes para garantir a legalidade constitucional (1945, 1955). Duas intervenções anteriores poderiam igualmente ser consideradas como economicamente liberais e antinacionalistas (1954 e 1961).

Assim, pode-se notar que, apesar das contingências conjunturais, a intervenção militar para salvaguardar uma determinada ordem política ou social, seja qual for seu significado, manteve-se ao longo da história destes países. O papel interventor engloba atividades que vão desde a ingerência política e destituição de governos, até a atuação direta na garantia da lei e na contenção de supostas desordens sociais, isto é, o destacamento interno de tropas. O padrão de emprego ao qual nos referimos é constituído pelo conjunto de missões e funções observadas entre 2005 e 2015, cuja existência e divergência, como argumentamos, encontram suas condições de possibilidade na aceitação ou rechaço de um papel militar interventor, por parte das elites políticas, dos militares e da sociedade de forma ampla.

A hipótese aqui proposta coloca em questão outro argumento, recorrentemente apresentado na literatura especializada como explicação para o fenômeno estudado: a ideia de que existe uma relação automática entre controle político dos militares e a redução da alocação da força castrense em missões internas (HUNTER, 1994; 1996; ZAVERUCCHA, 2005; 2008). O argumento pressupõe que há posicionamentos inerentes às forças armadas e ao governo civil acerca do emprego dos militares em segurança pública. Neste sentido, as instituições castrenses seriam necessariamente favoráveis à atuação em atividades policiais, uma vez que as mesmas garantiriam a continuidade de sua presença interna do ponto de vista da influência política, enquanto o governo civil seria necessariamente contrário ao emprego da força de letalidade no interior das fronteiras nacionais, visto o passado ditatorial. Desta forma, o avanço do controle civil sobre os militares, ou seja, a submissão política das forças armadas, resultaria na contenção do uso da força castrense no âmbito doméstico. Estabelece-se uma relação entre subordinação política dos militares e redução de sua alocação interna. Tal perspectiva empreende uma análise institucional das relações entre forças armadas e governo civil, deixando de lado a compreensão mais ampla da posição ocupada pela força de letalidade em sua relação com a sociedade. Um governo civil em pleno controle político dos instrumentos castrenses do Estado pode decidir por seu direcionamento para o interior das fronteiras nacionais. Com efeito, o avanço, ainda que lento, do controle civil sobre os militares brasileiros deu-se paralelamente ao fortalecimento jurídico das atividades de garantia da lei e da ordem. Neste sentido, Diamint (2015) defende haver a formação de um novo tipo de militarismo na América Latina, observado em uma dinâmica na qual são os governantes civis a requisitar aos castrenses sua atuação interna. Por outro lado, militares que

gozam de ampla autonomia podem resistir à atuação em segurança pública por inúmeros motivos, como não se reconhecerem neste tipo de atividade, considerando-a degradante a seu profissionalismo. É ilustrativo o caso brasileiro no qual, ao longo dos anos de 1980, alguns setores castrenses mostravam resistência em se envolver no combate à criminalidade organizada, por desconfiarem dos interesses estadunidenses que apontavam nesta direção (SANTOS, 2004).

Ademais, a hipótese aqui defendida enfatiza a dimensão interna. As pressões exercidas a partir do exterior, que serão expostas no quarto capítulo, pautaram o debate regional acerca das missões militares durante o período estudado, porém, encontram na Argentina e no Brasil contextos mais ou menos favoráveis ao seu estabelecimento, ou seja, foram absorvidas e processadas de acordo com as especificidades nacionais que, no caso em questão, refere-se aos distintos papéis militares vigentes em cada país. Desta forma, a lógica de combate ao crime organizado, em especial o narcotráfico, oriunda dos Estados Unidos, que indica as forças armadas como instrumento adequado para lidar com tal problema, não foi capaz, diante das especificidades nacionais, de produzir uma homogeneidade na região, ainda que tenha estabelecido o tom do debate político acerca das missões militares, cristalizando-se nos organismos regionais vinculados à ideia de segurança hemisférica. O mesmo ocorre com o arranjo de defesa sul-americano, que assumiu um posicionamento oposto ao da segurança hemisférica, mas não foi capaz de produzir alterações nos padrões nacionais de emprego do instrumento militar.

2 PADRÃO DE EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS ARGENTINAS E BRASILEIRAS

No presente capítulo temos como objetivo apresentar a situação empírica, cuja existência ambicionamos explicar ao logo do trabalho, sendo assim fundamento do problema de pesquisa proposto. Este quadro é apresentado a partir da observação de divergências entre os atuais padrões de atividades atribuídas às Forças Armadas argentinas e brasileiras no que se refere, mais especificamente, às ocasiões em que há a possibilidade ou o emprego efetivo da violência pelo instrumento de letalidade do Estado. Como indicado, nosso foco de atenção refere-se à mobilização ou não do aparato militar para a aplicação da força no interior das fronteiras nacionais, ou seja, o emprego interno de uma violência destinada à eliminação de um inimigo externo.

Buscamos então, definir o que constitui o padrão de emprego das Forças Armadas na Argentina e no Brasil entre 2005 e 2015, através de três elementos: as funções militares, ou seja, o ordenamento jurídico que regula as atividades castrenses; os direcionamentos inscritos nos documentos políticos de alto nível em matéria de defesa; e as missões atribuídas e executadas pelos meios militares. Para tanto, são utilizados dois conjuntos de fontes. Inicialmente, apresenta-se, em ordem cronológica, as legislações nacionais e os documentos de alto nível que delimitam o escopo de atuação das forças armadas dos dois países estudados, sendo considerados os documentos produzidos no período posterior ao fim dos regimes militares. Nos documentos nacionais vinculados à defesa procuramos, além das características e funções atribuídas aos militares, observar as ameaças indicadas e o modo em que a conjuntura é apresentada no nível internacional, regional e nacional. Ademais, em função de ser o objeto central da nossa dissertação, enfatizamos os aspectos relacionados ao emprego da violência militar no âmbito doméstico. Posteriormente, buscamos identificar os principais âmbitos de ação das Forças Armadas argentinas e brasileiras, através das principais missões executadas ao longo de nosso recorte temporal. Para tanto, utilizamos os informes do Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas relativos aos países e período em tela.

Com base no quadro apresentado, cruzamos as informações levantadas e, através de uma análise comparativa, categorizamos o padrão de utilização do instrumento militar nos casos estudados. Defendemos que, no período estudado, na Argentina, mesmo com a observância de alguns pontos fora da curva, há uma nítida delimitação da atuação das Forças Armadas, o que restringe o emprego do instrumento castrense a ameaças externas de natureza

militar e estatal. No Brasil, por outro lado, observa-se, nos anos analisados, a institucionalização da alocação das Forças Armadas para atividades de segurança pública, sejam estas desenvolvidas em meios urbanos, sob a prerrogativa de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), ou em faixas de fronteiras.

2.1 Bases legais e documentos de alto nível em matéria de defesa

A Constituição atualmente vigente na Argentina remonta a 1853. Foi alterada sete vezes, tendo a última alteração sido realizada em 1994. O documento não delimita as funções militares, limita-se a definir as responsabilidades dos poderes Executivo e Legislativo na condução da política militar. As normas que dispõem sobre o âmbito de atuação das Forças Armadas argentinas, de maior interesse para o presente trabalho, são: Lei 23.554 de Defesa Nacional, sancionada em abril de 1988; Lei 24.059, de Segurança Interna, estabelecida em dezembro de 1991; Lei 25.948, de março de 1998, que regulou a reestruturação das Forças Armadas; a Lei 25.520, de Inteligência Nacional, sancionada em novembro de 2001; e o Decreto 727, de 2006, que regulamentou a Lei de 1988.

A Lei 23.554, em seu segundo artigo, define Defesa Nacional como a integração e ação coordenada entre as forças da nação, visando solucionar os conflitos que requerem o uso das Forças Armadas. Indica que a ação dissuasiva ou efetiva dos meios militares destina-se ao enfrentamento de agressões de origem externa, sendo o objetivo da Defesa Nacional a garantia permanente da soberania, independência, integridade territorial e da capacidade de autodeterminação, além da salvaguarda da vida e da liberdade de seus habitantes. Em seu artigo oitavo, as finalidades do sistema de defesa, do qual as Forças Armadas constituem o instrumento militar, reforça a ideia de que seu funcionamento está direcionado ao âmbito externo.

A Lei de Segurança Interna, por sua vez, define que a função de resguardar a liberdade, vida, patrimônio e direitos dos cidadãos, assim como salvaguardar as instituições do sistema representativo, objetivos da segurança interna, são de responsabilidade das forças policiais e de segurança – constituídos pela Polícia Federal, Polícia de Segurança Aeroportuária, Polícias Provinciais, Gendarmería e Prefectura Naval, cujo espaço de atuação limita-se ao território nacional. O artigo 27 da Lei dispõe sobre a possibilidade de apoio operacional das Forças Armadas às forças de segurança, sob requerimento do Comitê de Crise. Em seu artigo 31, a norma estabelece a possibilidade de as Forças Armadas, em regime de excepcionalidade, serem empregadas no reestabelecimento da segurança interna no

território argentino, nos casos em que o sistema de segurança pública resulte insuficiente, estando a decisão sob o crivo do presidente. O artigo sucessivo, por sua vez, determina que, sendo este tipo de ação uma forma excepcional a ser desenvolvida em situações de extrema gravidade, a mesma não deve incidir na organização, doutrina, equipamento e capacitação das forças militares, que devem manter as características determinadas pela Lei 23.554.

Em 1998, a Lei de Reestruturação das Forças Armadas reiterou o posicionamento consensualmente estabelecido pelo sistema legislativo argentino no período posterior à ditadura militar. O sexto artigo da norma indica que as alterações na estrutura das forças militares devem ser desenvolvidas considerando as modalidades de emprego do instrumento castrense que consistem em: operações convencionais em defesa dos interesses nacionais; operações no marco das Nações Unidas; auxílio à segurança, como disposto na Lei de Segurança Interna; e apoio à comunidade.

Em 2001, a Lei de Inteligência Nacional, reafirmou no arcabouço jurídico argentino, a clara delimitação do âmbito de atuação das instituições militares. A norma estabeleceu a distinção entre Inteligência Criminal e Inteligência Estratégica Militar. Enquanto a primeira refere-se a atividades criminosas que podem afetar a liberdade, a vida, o patrimônio e os direitos dos cidadãos, a segunda diz respeito a capacidades e debilidades do potencial militar dos países que interessam à Argentina do ponto de vista da defesa, assim como o ambiente geográfico e as áreas estratégico-operacionais. As atividades dos organismos de inteligência das Forças Armadas, por sua vez, estão restritas à produção de inteligência operacional e tática, necessárias para o planejamento e condução das operações militares.

Em 2006, a Lei de Defesa Nacional foi regulamentada através do decreto 727, cujo preâmbulo indica a necessidade de precisar alguns aspectos da norma de 1988, a fim de garantir o pleno funcionamento do sistema de defesa, contribuindo assim, entre outras coisas, para prevenir qualquer tipo de confusão entre segurança interna e defesa nacional. A pormenorização estabelecida no Decreto, que para os objetivos do presente estudo interessamos destacar, é a de que o mesmo definiu como ameaças externas apenas aquelas de caráter militar-estatal, rechaçando enfaticamente a ampliação do uso dos instrumentos de defesa para o combate às denominadas novas ameaças, às quais dedicaremos maior atenção no quarto capítulo.

Destacamos, ainda, que a Argentina possui duas forças intermediárias, cuja atuação encontra-se entre o poder policial e militar. Regulamentada pela Lei 19.349, de 1971, a Gendarmería Nacional constitui uma força policial militarizada dependente do Exército Nacional, cujo objetivo central é realizar atividades policiais em áreas de fronteira. O terceiro

artigo da norma determina que suas funções são: polícia de segurança e judicial no nível federal; auxílio a atividades aduaneiras na prevenção e repressão de contrabando, imigração ilegal, infrações sanitárias em áreas fronteiriças; policiamento em matéria ambiental; intervenção e repressão de alterações da ordem pública, cuja magnitude ultrapasse as possibilidades das forças policiais; combate a guerrilha de qualquer natureza. A Lei determina ainda que, a jurisdição da Gendarmería está circunscrita a: zonas de segurança fronteira terrestre e fluvial, considerando uma faixa de 100 quilômetros para a primeira e 50 para a segunda; pontes e túneis internacionais; qualquer área do território nacional em que o Poder Executivo lhe atribua a missão de manter a ordem e a tranquilidade pública, para garantir a segurança nacional. Outra força intermediária argentina é a Prefectura Naval, regulada pela lei 18.398, de 1969. Esta consiste em uma força de navegação, com função policial de segurança e judicial, submetida à Marinha argentina. Tem sua atuação circunscrita às águas nacionais navegáveis; faixa marítima de até 50 quilômetros da costa; zonas de fronteira marítima e margens de rios navegáveis. Pode, porém, atuar em qualquer outra área no interior das fronteiras nacionais, se assim for determinado pela Justiça Federal.

No que se refere aos documentos de alto nível em matéria de defesa, deve-se indicar a Directiva de Política de Defesa Nacional, de 2009, e o Livro Branco de Defesa, de 2010. O primeiro capítulo do documento de 2009 define o contexto global e regional e indica os possíveis desafios a serem enfrentados pelo país. No mesmo afirma-se haver uma complexificação do cenário de segurança internacional no qual, além do crescente protagonismo de novos atores não estatais, observa-se a coexistência de práticas e ações multilaterais em consonância com o direito internacional e políticas de poder executadas através de condutas unilaterais não convergentes com as normas internacionais. Esta visão é reiterada no documento de 2010, que caracteriza a segurança internacional no pós-Guerra Fria pela complexificação, indicando seis fenômenos: o anacronismo dos paradigmas teóricos tradicionais; uma intensa assimetria militar, fazendo referência aos Estados Unidos; o ascendente protagonismo de atores não estatais e transnacionais; a compreensão multidimensional da segurança; a dificuldade de se estabelecer um consenso global a fim de responder aos novos desafios; conflito, como já indicado no documento de 2009, entre as práticas individuais dos Estados e os marcos regulatórios internacionais.

Apesar de as atividades de grupos não estatais serem mencionadas em ambos os documentos, as preocupações apresentadas encontram-se predominantemente na esfera das relações interestatais. Destacamos que a Directiva de Política de Defesa Nacional dispõe que as formas de resposta a situações protagonizadas por atores não estatais e transnacionais não

passam necessariamente pelo acionamento das Forças Armadas, ainda que tais problemáticas possam levar a situações nas quais os elementos militares sejam necessários, como em catástrofes ambientais e outras situações de emergência humanitária.

O aspecto regional no Livro Branco de Defesa é pensado abarcando a América Latina como um todo. Afirma-se que nas últimas décadas houve uma mudança estrutural nas questões de segurança, vinculada tanto a aspectos exógenos como o fim da Guerra Fria, quanto a aspectos endógenos, como os processos de integração regional. No que se refere às ameaças identificadas, o documento defende que, concomitantemente a uma nítida melhora no relacionamento interestatal, houve o avanço de desafios não convencionais capazes de minar as capacidades estatais.

No que se refere ao posicionamento argentino em matéria de defesa, o documento de 2009 dispõe que a política nacional referente a tal setor se fundamenta na promoção e salvaguarda da democracia, direitos humanos, autodeterminação dos povos, justiça e paz. De modo que, a conseqüente política militar e hipóteses de emprego das Forças Armadas estão estruturadas de acordo com o princípio de legítima defesa diante de agressões externas de caráter militar-estatal. É relevante indicar que no documento consta a defesa da soberania argentina também sobre as Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul. As atividades voltadas à defesa em relação ao exterior são também indicadas no Livro Branco de Defesa como a missão principal dos meios castrenses, à qual está subordinada toda a estrutura doutrinária e organizacional dos mesmos.

O documento de 2010 apresenta como ações subsidiárias a participação em missões multilaterais coordenadas pela ONU, a construção de um sistema sub-regional de defesa e a participação em operações de segurança interna. Tais atividades são, porém, divididas em dois grupos. Enquanto as duas primeiras devem influenciar o desenho, a doutrina e os meios das Forças Armadas, as duas últimas não devem pautar a preparação do instrumento militar.

No caso brasileiro, a atual Constituição foi promulgada em 1988, três anos após o término do regime militar no país. Em seu artigo 142, define que as Forças Armadas são constituídas pelo Exército, Marinha e Força Aérea, sendo suas funções a defesa da pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, sob a iniciativa de qualquer um destes, a garantia da lei e a ordem. O artigo 144, por sua vez, determina que a segurança pública, entendida como a salvaguarda da incolumidade dos cidadãos, do patrimônio e da ordem pública, é de responsabilidade das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis e militares, além dos corpos de bombeiros militares.

A primeira legislação infraconstitucional acerca do emprego das forças militares em

atividades de garantia da lei e da ordem deu-se através da Lei Complementar 69 de 1991, a qual restringiu a definição constitucional laxa acerca de quais poderes poderiam requisitar a atuação castrense no interior das fronteiras nacionais. Enquanto a Constituição estabelece que as operações de garantia da lei e da ordem podem ocorrer por iniciativa de qualquer poder constitucional, a norma de 1991 atribui ao presidente da República o poder exclusivo de determinar o engajamento castrense nas tarefas desta natureza.

A Lei Complementar 69/1991 foi posteriormente substituída pela Lei Complementar 97 de 1999, na qual foram delimitadas as condições para a utilização do instrumento militar neste tipo de operação. A norma estabeleceu que o emprego das Forças Armadas compete à decisão do Presidente da República, seja por iniciativa do mesmo ou em resposta a pedidos encaminhados pelos outros poderes constitucionais. Dispõe que a atuação militar neste tipo de operação deve ocorrer quando os instrumentos destinados à segurança pública, indicados no artigo 144 da Constituição, forem considerados esgotados. Ademais, o artigo 16 da Lei atribui às forças militares a responsabilidade subsidiária de cooperar com as atividades de desenvolvimento nacional e defesa civil.

Em 2001, o Decreto 3897 fixou as diretrizes para o planejamento, coordenação e execução das operações de GLO. A norma estabeleceu que na hipótese de alocação das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, as mesmas serão incumbidas de executar tarefas de polícia ostensiva, atividades de repressão e prevenção. Determina ainda que as operações GLO devem ocorrer de modo episódico, com área e tempo de atuação limitados e previamente definidos.

A Lei Complementar 97/1999 foi alterada em duas ocasiões: em 2004, pela Lei Complementar 117; e em 2010, pela Lei Complementar 136. A primeira buscou precisar o que se entende por esgotamento dos mecanismos de segurança pública. Define que são considerados esgotados quando o chefe do Executivo Federal ou Estadual reconhece formalmente a indisponibilidade, inexistência ou insuficiência dos mesmos para o cumprimento de suas funções constitucionais. Em consonância com o decreto de 2001, reitera as limitações espaciais e temporais das operações de GLO e determina que durante o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, o controle operacional dos órgãos de segurança pública é transferido para a autoridade responsável pela ação.

A Lei Complementar 136, por sua vez, inclui ao conjunto de atividades militares, como atribuição subsidiária, ações preventivas e repressivas contra crimes transfronteiriços e ambientais. Além da faixa de fronteira terrestre, está prevista a atuação no mar territorial e em águas interiores, a qual pode ser desenvolvida exclusivamente pela instituição castrense ou em

coordenação com outros órgãos. Nesta modalidade de atuação os militares devem desenvolver ações de patrulhamento, revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves, além de prisões. Ademais, a norma delega às Forças Armadas o dever de salvaguardar a segurança de autoridades nacionais e estrangeiras durante missões oficiais. Deve-se destacar que as atividades em áreas de fronteira, ainda que tenham características policiais, como patrulha e revistas, e consistam no emprego da força militar no interior das fronteiras nacionais, não se enquadram na lógica das operações de GLO, mas constituem, como indicado, atividades subsidiárias.

Em consonância com a Lei Complementar 136, em junho de 2011, o Plano Estratégico de Fronteiras, instituído pelo decreto 7.496, determinou a coordenação entre forças de segurança pública e Forças Armadas no combate a delitos transfronteiriços. Ainda que não se localize em nosso recorte temporal, vale indicar que o decreto foi revogado em novembro de 2016, sendo substituído pelo de número 8.903, através do qual se estabeleceu o Programa de Proteção Integrada das Fronteiras. Não houve, porém, alterações em relação às atribuições dos meios castrenses, os quais continuam detendo poder de polícia nas regiões fronteiriças.

Ainda em relação ao emprego da força de letalidade do Estado no interior do território nacional, em 2004, o Decreto 5144 regulamentou a Lei 7565, de 1986, que permite o abate de aeronaves não militares pela Força Aérea Brasileira (FAB), estabelecendo os procedimentos a serem empregados e viabilizando, assim, a aplicação efetiva da norma. O decreto prevê que os procedimentos, que consistem em uma sequência gradativa de ações, passando pela tentativa de identificação, disparos de aviso e, em última instância, a destruição do alvo, podem ser aplicados a aeronaves hostis, ou que, mesmo não demonstrando hostilidade, sejam suspeitas de transporte de substâncias ilícitas, que, oriundas de regiões produtoras de drogas, adentrem as fronteiras nacionais sem um plano de voo aprovado, não fornecendo informações e não cumprindo as determinações dos órgãos de controle de tráfego aéreo. Determina ainda que os procedimentos devem ser autorizados pelo presidente da República.

Os documentos relativos à defesa nacional a serem considerados são: Política de Defesa Nacional (PDN); Estratégica Nacional de Defesa (END); e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). A PDN, de 2005, ao afirmar ser o documento de mais alto nível acerca da defesa nacional, determina que a mesma se refere essencialmente a ameaças externas, sendo destinação precípua das Forças Armadas. Defesa é definida como o conjunto de medidas militares voltadas à manutenção da soberania, integridade territorial e interesses nacionais frente a ameaças efetivas ou manifestas preponderantemente externas. Segurança, por sua vez, é caracterizada como uma condição na qual se tem a preservação dos elementos a serem

salvaguardados pela defesa.

Ao analisar o contexto global, o documento afirma haver um processo de complexificação dos desafios para a segurança internacional com o fim da Guerra Fria, tendo havido uma redução no grau de previsibilidade. Afirma-se que em concomitância à baixa probabilidade de conflitos entre Estados, as disputas étnicas e religiosas foram se intensificando. Ainda assim, defende que a assimetria de poder na ordem internacional é fonte de instabilidade e tensões. Do ponto de vista regional, ressalta a América do Sul como espaço relativamente pacífico, no qual processos de consolidação democrática e integração fortalecem a confiança mútua. O documento afirma a necessidade de os países vizinhos intensificarem esforços conjuntos para reduzir o crime transnacional, uma vez que este afeta a estabilidade regional. A PDN inclui os ilícitos transnacionais na agenda de defesa ao defender que estes podem provocar o transbordamento de conflitos para além das fronteiras nacionais. Por fim, em relação às especificidades brasileiras, considera que a amplitude e diversidade geofisiográficas do país requerem uma política de defesa que seja, ao mesmo tempo, abrangente e específica. Ademais, indica-se no documento que a atuação militar em operações de Garantia da Lei e da Ordem, como previsto na Constituição, é regida por legislação específica.

A Estratégia de Defesa Nacional, por sua vez, ao se referir às hipóteses de emprego – definidas como “a antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a defesa nacional” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p. 46) –, afirma que diante da não observância de ameaças vinculadas à ação antagônica efetiva ou possível de forças militares estrangeiras, as Forças Armadas brasileiras devem preparar-se para atuar em áreas e cenários diversos. As possibilidades de emprego indicadas são: monitoramento das fronteiras terrestres, espaço aéreo e águas jurisdicionais; ameaça de penetração no território nacional; presença de forças militares superiores na região amazônica; externalidades de guerras desenvolvidas em outra região, mas que ultrapassa os limites de um conflito regional; participação em operações de paz, sob a égide de organismos multilaterais; participação em operações de Garantia da Lei e da Ordem; auxílio à Justiça Eleitoral; ameaça de conflito no Atlântico Sul.

O Livro Branco de Defesa Nacional apresenta três exemplos de emprego contemporâneo do instrumento militar brasileiro: conflitos convencionais; missões de paz; e operações de Garantia da Lei e da Ordem. No primeiro caso, são indicadas as participações brasileiras na primeira e segunda Guerra Mundial. No caso das missões de paz, são enfatizadas as participações na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti

(MINUSTAH), desde 2004, com objetivo de promover a estabilidade institucional do país, e na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). No que se refere às operações GLO, são indicados dois tipos de ação voltados ao combate da criminalidade. O primeiro consiste no emprego da força militar em ambientes urbanos, sendo o exemplo apresentado pelo documento a ocupação de comunidades periféricas na cidade do Rio de Janeiro. Por outro lado, ainda que o documento do Ministério da Defesa intitulado Garantia da Lei e da Ordem (BRASIL, 2013; 2014), baseando-se na Lei Complementar 136, classifique a atuação das Forças Armadas em regiões fronteiriças como subsidiária, o segundo exemplo de emprego em GLO apresentado pelo LBDN, refere-se justamente às operações em faixas de fronteiras, em coordenação com o Ministério da Justiça e da Fazenda, tendo como objetivo neutralizar atividades do crime organizado transnacional.

No âmbito do emprego da força militar em território nacional, uma importante especificidade brasileira, em relação à Argentina, a ser destacada consiste na institucionalização deste tipo de missão. Esta é evidenciada pela criação de um centro de treinamento voltado à capacitação de recursos humanos, adestramento e produção de doutrina para a execução de operações GLO, o que, como anteriormente indicado, é legalmente proibido na Argentina, uma vez que a atividade possui caráter excepcional e não deve fundamentar a preparação militar. O Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, foi criado pela Portaria nº 62 do Exército, de 17 de fevereiro de 2005, estando subordinado à 11ª Brigada de Infantaria Leve, situada na cidade de Campinas, no estado de São Paulo. Neste sentido, em 2006, também em Campinas, no 28º Batalhão de Infantaria Leve, foi construída uma cidade cenográfica de nove mil metros quadrados com o objetivo de adestrar soldados do Exército para atividades como contenção de conflitos sociais e combate a facções criminosas. Os militares, nesta ocasião, foram treinados para a utilização de armamento não letal (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2006c).

A primeira edição do documento Garantia da Lei e da Ordem, foi publicado em dezembro de 2013, o documento, que teve uma segunda edição em 2014, destina-se a funcionar como uma espécie de manual e estabelece as orientações para o planejamento e emprego das Forças Armadas nas ações GLO. O documento conta com cinco capítulos que caracterizam as GLO, expõem as bases legais e as disposições acerca do planejamento, coordenação e emprego dos militares nessas situações. Conta ainda com três anexos, nos quais são apresentados modelos de acionamento das Forças Armadas, situação e plano operacional. De acordo com o documento, a GLO abarca tanto as situações previsíveis, em

que o planejamento deliberado é possível, quanto as imprevisíveis, como crises repentinas, o que tem implicações para a inteligência militar. Uma vez que se espera das Forças Armadas o contínuo preparo para situações e conflitos que podem ameaçar a ordem pública, resulta necessário o acompanhamento de movimentos sociais ou grupos políticos, ou seja, a inteligência militar voltada para o interior do território. Neste sentido, está previsto que a atividade de inteligência deve anteceder o início da operação de GLO, “sendo desenvolvida, desde a fase preventiva, com acompanhamento das potenciais ações de perturbações da ordem” (BRASIL, 2013, p. 26).

2.2 Atuação militar (2005-2015)

Com o objetivo de identificar as missões atribuídas e executadas pelas Forças Armadas dos países estudados, como instrumento para avaliar em que consiste o atual padrão de emprego das mesmas, realizamos o levantamento, leitura e sistematização dos informes semanais do Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas, relativos a Argentina e Brasil entre os anos de 2005 e 2015¹.

O Observatório constitui um produto do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), cuja produção tem como fonte periódicos de grande circulação nacional: Clarín, La Nación e Página 12, na Argentina; e Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo, e Correio Braziliense, no Brasil. Os informes são formados por resumos elaborados a partir de notícias coletadas dos jornais indicados ao longo da semana, sendo o critério de seleção a presença das forças armadas. As notícias de mesma temática são agrupadas em um único resumo, de modo que cada um destes pode corresponder a mais de uma matéria em mais de um periódico.

Ao tratarem da mesma temática – defesa e Forças Armadas – empregando uma mesma metodologia para os dois países aqui analisados, os informes apresentam-se como uma fonte adequada para uma análise comparativa. Por outro lado, uma vez que o Observatório tem como fonte periódicos, é importante destacar que o esforço de sistematizar tais dados não objetiva representar um levantamento quantitativo preciso das ações militares, uma vez que há a possibilidade de que nem todas as operações desenvolvidas pelos militares neste período tenham sido noticiadas. Ainda que esta fonte não possibilite um levantamento quantitativo

¹ O projeto inicialmente denominava-se Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas, tendo sido alterado para Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas em 2011. Para mais informações ver: <http://unesp.br/gedes>

exaustivo, tem muito a contribuir quando se busca indicar os principais âmbitos de ação dos meios castrenses, reconstruindo de que forma estes se desenvolveram no tempo. Cumpre, desta forma, de modo suficiente o objetivo do capítulo e sua função para o presente trabalho.

Após uma leitura preliminar dos informes, foram estabelecidas classificações baseadas nos tipos de emprego encontrados, com base nas quais a sistematização dos dados foi realizada. São elas: missões de paz; segurança pública; obras públicas; desastres naturais; saúde pública; defesa convencional. A primeira refere-se às operações de paz, realizadas sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU) ²; a segunda consiste no emprego das forças militares em operações policiais, podendo ser subdividida entre as atividades em faixas de fronteira e em áreas urbanas; a terceira refere-se à utilização das Forças Armadas para realizar obras de engenharia civil; a quarta é relativa ao auxílio a vítimas de catástrofes naturais; a atuação em saúde pública refere-se a campanhas como distribuição de água, atendimento médico-odontológico e contenção de epidemias; por fim, na categoria defesa convencional, inscrevem-se todas as atividades voltadas para a defesa em relação a ameaças externas de natureza estatal. Entre as quais estão: desenvolvimento de tecnologia militar, aquisição e modernização de armamentos e exercícios militares. Deve-se indicar ainda que foram considerados os resumos relativos às atuações específicas, não sendo contabilizados os editoriais e colunas opinativas.

Na Argentina, como ilustrado na tabela 1, dos 118 resumos selecionados relativos à atuação militar, o emprego das Forças Armadas em atividades convencionais é predominante, representando aproximadamente 42,3%. A participação em missões de paz, por sua vez, constitui a segunda atividade com maior número de resumos, 34,75%. Assim, 77% dos dados sistematizados referem-se a atuações externa às fronteiras nacionais. O âmbito da segurança pública representa apenas 11% dos resumos no mesmo período. A soma de outras atividades internas, nas quais não há o emprego da violência, como saúde pública, desastres naturais e obras públicas, ultrapassa o emprego em segurança pública, representando cerca de 11,8% do total. Ao observar a tabela 1, nota-se que os únicos âmbitos de atuação contínuos são as missões de paz e a defesa convencional. Todas as classificações referentes à mobilização interna da força militar são descontínuas, sendo inexistentes em alguns anos os resumos relativos a tal temática.

² Ainda que as missões de paz consistam em atividades externas, alguns autores indicam no caso brasileiro certa proximidade entre a participação do país na MINUSTAH e a ocupação, pelas Forças Armadas, de favelas na cidade do Rio de Janeiro (HARIG, 2015; HOELSCHER; NORHEIM-MARTINSEN, 2014).

Tabela 1 – Missões militares Argentina 2005-2015

Áreas de Atuação	Número de informes											Total
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Missões de paz	4	7	3	4	4	5	3	3	2	2	4	41
Segurança Pública	0	1	0	0	0	0	3	4	0	5	0	13
Obras Públicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3
Desastres Naturais	0	1	1	0	0	2	0	0	0	1	2	7
Saúde Pública	0	0	0	1	2	0	0	0	1	0	0	4
Defesa convencional	5	2	2	5	2	6	4	4	11	5	4	50

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos informes Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.

No que se refere à atuação militar em atividades policiais, três atividades devem ser destacadas: segurança de pleitos eleitorais; atuação pontual em contenção social; e operações nas fronteiras. Nos anos de 2006 e 2011, houve a utilização das Forças Armadas para garantir a segurança e a ordem durante os processos eleitorais. No primeiro caso, a decisão foi tomada pelo então presidente, Néstor Kirchner, diante de denúncias sobre possíveis fraudes. As tarefas foram compartilhadas com Gendarmería, Prefectura Naval e polícias provinciais. Em 2011, as Forças Armadas também foram mobilizadas juntamente com as forças de segurança, tendo como tarefa garantir a segurança de mais de doze mil locais de votação, e custodiar aproximadamente oitenta e seis mil urnas (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2006a; OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS 2011b).

Em 2012, por outro lado, os militares foram mobilizados para atividades de contenção social em áreas pobres. A ação ocorreu no contexto do Plano de Abordagem Integral (Plan Ahí), lançado pela então ministra da Ação Social, Alice Kirchner, enquanto presidente do Conselho Nacional de Coordenação de Políticas Sociais, que consistia em uma ação interministerial com o objetivo de articular soluções para combater a insegurança, o narcotráfico e a falta de obras públicas em determinadas áreas (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2012a).

No âmbito da vigilância das fronteiras contra delinquência transnacional, em 2008, foi estabelecido o operativo Fortín I, sob a égide do Ministério da Defesa. Na ocasião, foram instalados nas cidades de Posadas e Resistencia, localizadas na fronteira com o Paraguai, vinte radares da artilharia aérea do Exército, programados para detectar os voos de baixa altitude de contrabandistas que buscam evitar os radares militares convencionais. Neste contexto, a então

ministra da Defesa, Nilda Garré, precisou que os radares militares deveriam transmitir a informação obtida para a Gendarmería Nacional, de modo que a atuação das Forças Armadas limitar-se-ia ao auxílio logístico, sendo a repressão às atividades ilícitas restrita às forças de segurança (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011a). Em 2011 foi aprovado o Plan Fortín II, cujo objetivo, assim como o de seu predecessor, consistia em, através de uma cooperação entre os órgãos militares e policiais, intensificar o monitoramento das fronteiras para detectar voos ilícitos vinculados ao tráfico de drogas e contrabando. A tarefa desempenhada pelos militares inicialmente consistia em identificar as atividades ilícitas e transmitir informações à Gendarmería Nacional e à Prefectura Naval, que, por sua vez, mobilizam agentes para combater as ações criminosas (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011c).

Em 2011, no âmbito do Ministério da Segurança, sob o controle de Nilda Garré, ex-ministra da Defesa, que havia assumido a pasta em 2010, foi aprovado o Operativo Escudo Norte, através do Decreto 1091. O objetivo do plano consiste em aumentar a vigilância e controle dos espaços terrestres, fluviais e aéreos na fronteira nordeste e noroeste do país, e o combate ao delito transnacional. O quinto artigo do decreto determina a participação do Ministério da Defesa, que deve adotar medidas administrativas, operacionais e logísticas para intensificar a atuação das Forças Armadas nas áreas de fronteira. O operativo foi anualmente prorrogado desde dezembro de 2011, estando ainda em funcionamento no momento em que escrevemos este trabalho. Parece haver uma sobreposição dos planos de proteção de fronteira elaborados pelos ministérios da Segurança e da Defesa. Neste sentido, em 2013, observa-se uma mudança operacional fundamental para o objeto do presente trabalho: iniciaram-se patrulhas conjuntas do Exército com a Gendarmería. Neste contexto, ordenou-se a participação de um efetivo de 4500 militares, ainda que a princípio tenham mobilizado 1500 (SAIN, 2017). Enquanto as Força Aérea e a Marinha foram reticentes em relação a este tipo de ação, o General César Milani, que havia assumido naquele ano o posto de Chefe do Estado-Maior do Exército, apoiou o desenvolvimento de patrulhas conjuntas. Como defende Sain (2017), Milani, partidário do envolvimento militar em atividades de segurança interna, influenciou de maneira decisiva neste processo. Diante desta mudança de atuação, apresentaram-se dúvidas práticas, uma vez que segundo a legislação nacional as Forças Armadas não podem assumir o papel polícia. Uma das questões identificadas refere-se justamente ao fato de que, em uma patrulha comandada por um militar, o mesmo não poderia ordenar a detenção de um suspeito que ofereça resistência (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2014a; GALLO, 2013).

Tabela 2 – Missões militares Brasil 2005-2015

Áreas de Atuação	Número de informes											Total
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Missões de paz	30	11	6	9	2	15	15	7	3	3	5	106
Segurança Pública	18	19	21	22	10	13	17	40	43	40	9	252
Obras Públicas	3	2	3	2	3	0	10	3	2	0	0	28
Desastres Naturais	1	1	1	2	2	5	0	1	2	0	5	20
Saúde Pública	3	0	0	4	4	0	1	3	3	1	5	24
Defesa convencional	3	4	8	9	3	4	4	7	8	2	2	54

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos informes Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.

Por sua vez, no Brasil, como ilustrado pela tabela 2, nota-se uma nítida proeminência dos assuntos ligados à segurança pública. Do total de 484 resumos selecionados, aproximadamente 70% está vinculado a atuações no interior do território nacional, dos quais 52% refere-se às ações de segurança pública, ou seja, aquelas em que as Forças Armadas são mobilizadas para o emprego da violência no interior do território nacional. A segunda temática com maior número de resumos computados refere-se à participação em missões de paz da ONU, representando 21,9% do total. A atividade convencional das Forças Armadas é a terceira classificação com maior número de resumos, representando aproximadamente 11% do total. É importante notar que a soma das temáticas obras públicas, saúde pública e desastres naturais, ou seja, ações relativas ao âmbito doméstico que não requerem o uso da força, representa cerca de 14,9% do total dos resumos considerados, superando em pouco a defesa convencional.

A sistemática atuação em segurança pública em áreas urbanas no Brasil pode ser dividida em: combate ao crime organizado; segurança de grandes eventos; segurança de autoridades; auxílio ao processo eleitoral. No âmbito da primeira subdivisão indicada, as atividades de maior destaque são as operações realizadas pelas Forças Armadas na cidade do Rio de Janeiro. Em 2006, houve operações com o objetivo de recuperar armamentos militares roubados por criminosos vinculados ao tráfico de drogas ilícitas. Na ocasião, doze favelas foram ocupadas por 1500 soldados do Exército, além de tanques de guerra, veículos de combate e metralhadoras antiaéreas. Na ocasião, os moradores das regiões ocupadas pelos militares denunciaram uso abusivo da força (SENTO-SÉ et al., 2006). Em 2007, o morro da Providência foi ocupado por cerca de 200 soldados do Exército, sob a justificativa de executar

obras sociais. Estes permaneceram na comunidade até junho de 2008, quando, após onze militares terem sido denunciados por entregar jovens da Providência a traficantes de um morro rival, a Justiça Federal ordenou a retirada das tropas por considerar que estas estavam desenvolvendo, sem autorização do Executivo Federal, uma operação de Garantia da Lei e da Ordem, e não apenas a segurança dos funcionários responsáveis pelas obras sociais (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007; 2008).

No ano de 2010, após uma onda de violência perpetrada por facções criminosas na cidade do Rio de Janeiro, foi realizada uma operação policial na comunidade Vila Cruzeiro, que contou com a participação de trinta fuzileiros navais e seis veículos blindados da Marinha. Durante a ação, criminosos fugiram em direção ao complexo de favelas do Alemão. Foi então autorizado, pelo à época presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, o envio de 800 soldados do Exército para auxiliar as atividades de segurança pública na cidade. Estes, integrantes da Brigada Paraquedista, atuaram juntamente com policiais militares, civis e federais em incursões no Complexo do Alemão, desenvolvidas no dia 28 de novembro. Houve ainda o auxílio da Marinha e da Força Aérea. Após a operação, a então recém-eleita presidente, Dilma Rousseff, decidiu estender a atuação das Forças Armadas na segurança da cidade do Rio de Janeiro até a Copa do Mundo de Futebol, que seria realizada em 2014 (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2010a; 2010b). Neste contexto, foi estabelecida pelo Ministério da Defesa a Força de Pacificação, constituída por soldados do Exército, muitos dos quais haviam atuado na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (RODRIGUES; CASTRO; MENDONÇA, 2016). Os militares da Força de Pacificação ocuparam os complexos de favelas do Alemão e da Penha com 2500 soldados e passaram a atuar em questões que vão além do tráfico de drogas ilícitas, como o mercado ilegal de botijões de gás e de ligações clandestinas de televisão (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011e; 2011g).

O ano de 2011 foi marcado por ocupações em outras comunidades, com apoio de soldados da Marinha. No dia 19 de junho, o morro da Mangueira foi ocupado, enquanto no dia 12 de novembro as Forças Armadas auxiliaram a entrada nos complexos de favelas da Rocinha e do Vidigal, com o objetivo de combater o narcotráfico e garantir a segurança da região. Na ocasião, foram empregados 194 fuzileiros navais, além de blindados da Marinha (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011d; 2011f). Entre 2012 e 2013, as incursões e instalação de unidades policiais nas favelas continuaram seguindo o mesmo padrão (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2012c; 2013a; 2013b).

Entre os anos de 2014 e 2015, deve-se destacar, por suas dimensões, a operação de ocupação do complexo de favelas da Maré. Iniciada no dia 31 de março, a primeira fase da ação contou com 250 fuzileiros navais, quatro helicópteros e 21 blindados. A segunda fase, deflagrada no dia 5 de abril, teve a participação de 2500 homens do Exército que assumiram a posição das forças de segurança nas comunidades. Durante o período da ocupação foram noticiados, em várias ocasiões, confrontos entre militares e criminosos, além da morte de ao menos dois jovens, moradores locais, durante trocas de tiro envolvendo as tropas federais (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2014b; 2014c; 2014d; 2014e; 2014f; 2014g; 2015). Ainda que em menor medida, no período analisado, as Forças Armadas foram mobilizadas para garantir a segurança pública em muitos outros estados brasileiros como Alagoas, Amazonas, Bahia, Maranhão, Pará, Pernambuco e Rondônia. As atividades desenvolvidas são das mais variadas, incluindo até mesmo a repressão a assaltos na saída de agências bancárias.

Ainda no âmbito da atuação militar em áreas urbanas, deve-se destacar as operações das Forças Armadas na segurança de grandes eventos – também desenvolvidas sob a prerrogativa da Garantia da Lei e da Ordem – como: a reunião de cúpula da América do Sul e dos Países Árabes, em 2005; os Jogos Pan-Americanos, em 2007; os Jogos Mundiais Militares, em 2011; a Conferência Rio+20, em 2012; a Jornada Mundial da Juventude, em 2013; a Copa do Mundo de Futebol, em 2014; e os Jogos Olímpicos, em 2016.

No período analisado, os militares foram acionados também para auxiliar processos eleitorais nos âmbitos municipal, estadual e nacional. As tarefas atribuídas aos soldados neste âmbito são múltiplas como garantir a segurança dos candidatos durante as campanhas, salvaguardar os distritos eleitorais e seus funcionários, coibir propagandas ilícitas durante a realização dos pleitos e apoio logístico, transportando funcionários, urnas e outros equipamentos. Entre os estados que contaram com o apoio das Forças Armadas, no período aqui em questão, estão Amazonas, Amapá, Pará, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Tocantins. Destacam-se as operações de 2014, em que cerca de trinta mil homens atuaram em aproximadamente duzentos municípios (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2006c; 2007; 2010a; 2010b; OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2012b; 2014g; 2014h).

Em relação à atuação militar em áreas de fronteira, as ações estão concentradas no combate ao crime transnacional, em especial o contrabando e o narcotráfico, estando também vinculadas ao combate do desmatamento e aos conflitos em áreas indígenas. Como anteriormente indicado, sob as disposições do decreto 7.496, de 2011, os militares possuem

poder de polícia nas faixas de fronteira. Deve-se destacar as operações Ágata, iniciadas em 2011, com base na qual são realizadas patrulhas, revistas a veículos e pessoas, além do desmantelamento de estruturas utilizadas pelo crime organizado, como pistas de pouso. Para Soares e Soprano (2016), a operação Ágata representa a quintessência das atividades de vigilância fronteiriça que foram se estabelecendo no Brasil, cuja característica marcante é o escopo dual: defesa da soberania nacional e o combate aos delitos transnacionais.

2.3 Respostas divergentes

O quadro apresentado no presente capítulo buscou indicar que apesar de as ameaças e desafios advindos dos contextos internacional e regional pós-Guerra Fria, expressos nos documentos oficiais dos dois países em questão, terem uma proximidade substantiva – ascensão de atores transnacionais de caráter não estatal e estabilidade nas relações interestatais na América do Sul –, a alocação dos meios militares para atividades que requerem o uso da violência diverge na Argentina e no Brasil.

No caso argentino, como observado no recorte temporal analisado, apesar de haver algumas atividades que contrastam com o tom geral das tarefas militares no país – como os operativos Fortín II e Escudo Norte, sob pretexto dos quais militares foram mobilizados para combater o crime organizado transnacional na fronteira norte –, e que podem representar um ponto inicial de futuras mudanças no papel das Forças Armadas argentinas, postas em evidência nos debates eleitorais de 2016 e que ganharam força com a eleição de Mauricio Macri (SAIN, 2017; SOARES; SOPRANO, 2016), o emprego da violência militar está estritamente direcionado não apenas ao âmbito externo, mas às ameaças de natureza militar-estatal. Ao longo de todo o período, foram reafirmadas as concepções de defesa e segurança pública, estabelecidas pela Lei de Defesa Nacional, de 1988, e de Segurança Interna, de 1991, que, como já apresentado anteriormente, delimitam como função exclusiva das Forças Armadas a salvaguarda do Estado em termos convencionais, ainda que admita o possível emprego dos meios castrenses em operações de apoio às forças de segurança, mantendo, porém, proibida a produção de doutrina e treinamento específico das forças militares para a participação neste tipo de atividade, considerada excepcional.

No caso brasileiro, a definição do escopo da defesa nacional como preponderantemente ou essencialmente externo, poderia levar-nos à ideia de que a atuação interna do instrumento militar é possível, porém excepcional, assim como se apresenta na Argentina, o que visivelmente não se sustenta. Como mostramos na segunda seção deste

capítulo, no período analisado observou-se um grande número de atividades de segurança pública executadas por militares em áreas urbanas e de fronteira. Além de constituir uma função constitucional das Forças Armadas, a frequência e intensidade com que os meios castrenses empregaram a força no interior das fronteiras nacionais coloca em questão o caráter de excepcionalidade que os documentos oficiais aparentam atribuir a estas operações.

Acreditamos haver evidenciado que, concomitantemente ao recorrente acionamento dos meios militares para atividades internas, no caso brasileiro nota-se um esforço por regulamentar e legitimar juridicamente as operações, o que se cristalizou na produção de legislação infraconstitucional e na criação de um órgão do Exército destinado ao adestramento e à produção de doutrina para as tarefas de GLO. Defendemos assim, que desde o início dos anos 2000 há um ímpeto de institucionalização do emprego da violência militar dentro das fronteiras nacionais, tendo como alvo atores não estatais, nacionais e transnacionais.

Deste modo, o padrão de emprego das Forças Armadas argentinas entre 2005 e 2015 pode ser considerado como essencialmente externo, enquanto no Brasil pode ser categorizado como predominantemente interno. A divergência, porém, não se resume ao espaço de atuação, mas também às características das ameaças vistas como passíveis de serem submetidas à força letal do Estado. Com efeito, na Argentina as ameaças externas são exclusivamente estatais, enquanto no Brasil a atuação interna é direcionada a atores não-estatais. Diante de respostas divergentes a um contexto internacional, regional e doméstico similar, coloca-se a questão que, como indicado anteriormente, guia a presente pesquisa: quais fatores garantiram as condições de possibilidade para a conformação de padrões divergentes de emprego interno do instrumento militar na Argentina e no Brasil?

3 O DEBATE ACADÊMICO: DIMENSÕES E LÓGICAS EXPLICATIVAS

Como ponto de partida para a compreensão da problemática anteriormente exposta, no presente capítulo analisamos o modo em que a mesma é tratada pela bibliografia especializada e, mais especificamente, como o problema aqui proposto é debatido entre os acadêmicos da área. Identificamos os argumentos apresentados pelos autores, assim como as lógicas explicativas que, explícita ou implicitamente, pautam a forma como compreendem a alocação interna do instrumento militar. Deste debate extraímos o direcionamento teórico com base no desenvolvemos nossa explicação do fenômeno.

A bibliografia especializada elenca inúmeras causas para o emprego interno dos militares como: ímpeto político das forças armadas por manter prerrogativas e autonomias (ZAUERUCCHA, 2008); busca dos meios castrenses por justificar seu orçamento, na ausência de conflitos convencionais (DIAMINT, 2015); influência externa, em particular da agenda de segurança estadunidense, cristalizada na ideia de segurança hemisférica e ameaças multidimensionais, conformadas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (RODRIGUES, 2012; SAINT-PIERRE, 2011); redução da conflitividade entre os Estados sul-americanos, levando à ausência de missões profissionalmente relevantes (CELLI, 2016; GUYER, 2016); debilidade estrutural do Estado, em particular do sistema policial muitas vezes corrupto, ineficiente e desacreditado, o que se reflete em um aumento da sensação de insegurança e aprovação popular do emprego do instrumento militar internamente (DAMMERT; BAILEY, 2005; PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2005); por fim, a ideia, mais comumente presente em discursos políticos, de que o emprego das forças armadas em segurança pública consiste em uma necessidade operacional relativa ao tipo de armamento requerido e ao espaço de atuação de grupos criminosos, como as fronteiras (NORDEN, 2016). As explicações apresentam-se, portanto, em três dimensões: global, regional e domésticas.

O emprego das forças armadas é compreendido pela literatura, ainda que de forma diversa, a partir de dois elementos: a ameaça; e a escolha do instrumento militar como meio adequado para lidar com a mesma. Embora o debate em termos teóricos seja reduzido nas análises relativas ao emprego interno dos meios castrenses na América do Sul, sendo escassos os posicionamentos dos autores neste âmbito, defendemos que as diferenças ontológicas e epistemológicas acerca destes elementos, que se apresentam na maior parte dos casos implicitamente nos trabalhos, permitem identificar duas grandes lógicas explicativas, as quais perpassam as três dimensões indicadas e se opõem de modo explícito no campo dos Estudos de Segurança Internacional: o positivismo e o pós-positivismo. Ambas as perspectivas

estabelecem certo tipo de relação causal entre realidade, observação e ação. Para o presente estudo, o primeiro elemento refere-se à ameaça, o segundo a percepção da mesma e o terceiro à mobilização das forças armadas. Ademais, partindo do pressuposto de que o modo em que se compreende a realidade influencia a forma em que se age sobre a mesma, defendemos que as lógicas explicativas aqui em questão não se diferenciam apenas em termos teóricos, mas também por suas consequências políticas.

3.1 Lógicas explicativas

Em termos ontológicos, sob a ótica positivista, a realidade social constitui um elemento externo ao indivíduo, que se constitui de maneira independente aos atores que a compõem, cabendo a esses compreender e adequar-se à sua lógica de funcionamento, pautada por regras universais. As perspectivas neorrealistas das Relações Internacionais, fundamentadas nesta concepção, defendem que a política internacional é guiada por uma estrutura, caracterizada pela anarquia, que impele o comportamento dos atores a uma direção determinada e inevitável (MEARSHEIMER, 2001; WALT, 1991; WALTZ, 2002, 2004). Nesta perspectiva a ameaça constitui um elemento que se apresenta na realidade de forma objetiva, sendo constituída em termos materiais. A materialidade da ameaça, nesta abordagem, possui independência ontológica, ou seja, seu significado está descolado da interpretação dos atores. Toma-se certos pressupostos como dados universalizáveis, como a centralidade do Estado e dos meios militares na esfera da política internacional.

Do ponto de vista da epistemologia, ancorado no racionalismo, o neorrealismo, tido aqui como exemplo da perspectiva positivista nos Estudos de Segurança Internacional, assume os Estados como atores unitários e racionais, capazes de analisar a realidade de forma neutra e objetiva, identificando as leis gerais de seu funcionamento, as ameaças e obstáculos que se colocam diante da consecução de seus interesses, previamente determinados. Neste sentido, a ação é compreendida a partir da lógica do *homo economicus*. Este, capaz de avaliar objetivamente as características de uma realidade autoevidente, adapta suas ações com a finalidade maximizar seus ganhos, sendo este tipo de racionalidade – ação racional com respeito a fins (HABERMAS, 2011) – considerado a ação racional por excelência, universalizável no tempo e no espaço. Como indicado, os interesses e o objetivo desejado estão dados, assim como a realidade. Deste modo, haveria apenas uma linha de ação considerada correta, com base em critérios que transcendem as particularidades.

Na perspectiva pós-positivista, o material perde espaço para o âmbito ideacional, uma

vez que sua independência ontológica é negada. Considera-se que a materialidade não possui significado em si própria. Ainda que determinado elemento esteja presente na realidade, seu conteúdo depende do sentido que lhe é atribuído intersubjetivamente. Deste modo, a ação não é moldada pela mera existência material de determinado elemento, mas sim pela construção social de seu significado. A ação é determinada por ideias intersubjetivamente construídas e compartilhadas. Neste sentido, a aquisição de um armamento por um aliado ou por um adversário tem efeitos diversos no comportamento de um Estado, não possui um significado universal. Tendo o construtivismo crítico como base, destacamos que não há, nesta lógica explicativa, a negação do mundo fenomênico, mas a defesa de que “o que conta como objeto ou evento socialmente significativo é sempre o resultado de uma construção interpretativista do mundo exterior” (GUZZINI, 2013, p. 398). Deve-se precisar que, no interior do pós-positivismo, assim como no positivismo, são amplas as divergências e os debates teóricos que se apresentam, sendo assim, a perspectiva aqui explicitada refere-se àquela sob a qual se fundamenta parcela da bibliografia referente às missões militares sul-americanas.

Sob esta ótica, a natureza da ameaça está essencialmente entrelaçada aos aspectos epistemológicos, o que fica evidente na definição apresentada por Saint-Pierre (2007a). O autor define ameaça como uma “representação, um sinal, uma certa disposição, gesto ou manifestação percebida como o anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe” (SAINT-PIERRE, 2007a, p. 60). Sendo, deste modo, fundamentalmente distinta daquilo que anuncia. Assim, a ameaça não consiste em um objeto factual, empiricamente acessível – para o autor, o fato por si só constitui um produto teórico – , mas sim uma relação, que deve ser analisada em sua totalidade, e cujos elementos constituintes são: o ameaçador, a aquele que emite o sinal; o sinal ou o referente, que consiste na ameaça propriamente dita; o sinalizado ou o referido, que constitui aquilo que é anunciado pelo sinal; o receptor, “a unidade que recebe, percebe e interpreta o sinal de ameaça” (SAINT-PIERRE, 2007a, p. 62); e o ameaçado, elemento sob o qual recai o referido anunciado pelo sinal. Portanto, a ameaça constitui-se no e para o receptor, na esfera ideacional e não material. A ameaça, em termos ontológicos, não se constitui objetivamente, assim como não é neutra e objetiva a observação da realidade pelos atores.

Abre-se, deste modo, a possibilidade de um processo inverso àquele proposto pela concepção positivista-racionalista: uma ameaça pode resultar da construção de uma percepção, cuja finalidade consiste justamente em gerar uma mobilização militar específica. O objetivo, nesta lógica, poderia ser a alocação militar em determinado âmbito, e não a busca por assegurar determinado objeto, seja ele o Estado ou o indivíduo, em relação a determinada

ameaça. É neste sentido que se pode enquadrar neste grupo de autores a ideia de securitização, inicialmente desenvolvida pela Escola de Copenhague (EC). Através deste conceito atribui-se ao ato de fala o centro explicativo de um processo que confere a determinada temática o caráter de segurança, transferindo-a da esfera do não politizado para o securitizado, passando pelo politizado. A prática discursiva não é mais entendida como uma descrição da realidade material objetiva, mas como um elemento de agência, de construção do sentido social e, conseqüentemente, da própria realidade. Os autores afirmam que a securitização é o máximo da politização, uma vez que leva ao campo da excepcionalidade, a qual, por sua vez, é legitimada diante de uma ameaça à existência do objeto a ser assegurado. O agente securitizador, em seu ato de fala, enuncia uma ameaça existencial e o processo completa-se quando determinada audiência, alvo do discurso, o anui. É durante esse processo, portanto, que se constrói o elemento a ser combatido. Nessa perspectiva, o inimigo não constitui um elemento presente de modo objetivo na realidade que deve ser desvelado, mas sua própria existência depende do ato de fala (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998).

Para a análise da bibliografia, consideramos a crítica de Balzacq (2005). Com o intuito de fortalecer a agenda de pesquisa, este autor problematiza o conceito de securitização. Considera a perspectiva da Escola de Copenhague demasiadamente formalista, o que reduziria um processo social complexo a um mero procedimento, considerando a audiência como um elemento passivo, e não atribuindo o devido peso aos fatores contextuais. Nesse sentido, Balzacq afirma que, por meio da ideia de ato de fala, estes autores objetivam encontrar elementos universais de comunicação para explicar o processo de securitização. Propõe, por outro lado, analisar esse processo a partir de uma perspectiva pragmática, na qual o agente que enuncia utiliza-se de inúmeros artifícios, com base na compreensão que tem da audiência-alvo, a fim de lograr sucesso em seu objetivo. Com base nessa visão instrumental, Balzacq defende que para atingir o objetivo aspirado, o discurso deve ajustar-se a um contexto externo, independentemente do uso da linguagem. O ato de fala não se torna efetivo *ex opere operato*, ou seja, não se verifica automaticamente por sua mera execução, pela força do próprio rito, de modo independentemente do receptor. O elemento contextual torna-se central para o autor, uma vez que considera a audiência como uma força viva, e não como um fator meramente passivo no processo de securitização.

3.2 Dimensões

Nos trabalhos que buscam compreender o processo de direcionamento interno das

forças armadas na América do Sul, as duas lógicas explicativas descritas estão presentes em três dimensões, como indicado anteriormente. Explicitaremos de que forma figuram em cada uma delas.

A dimensão global está vinculada às mudanças na dinâmica de funcionamento do sistema internacional decorrentes do fim da Guerra Fria. Com a dissolução da União Soviética e o conseqüente fim da configuração internacional pautada pelas tensões Leste-Oeste, observa-se a intensificação do processo de globalização, em especial da economia. Este é caracterizado, entre outras coisas, por estabelecer uma maior porosidade das fronteiras nacionais e o aumento das atividades transnacionais. Nye (2009) defende que houve uma complexificação, em relação às perspectivas convencionais, dos três elementos centrais para qualquer teorização sobre a política internacional – os atores; os meios; e os fins. Do ponto de vista da agenda de segurança internacional, há por um lado, a dissolução do inimigo soviético, em relação ao qual pautavam-se todas as hipóteses de conflito, e, por outro, o surgimento da ideia de novas ameaças. A transformação da configuração internacional da Guerra Fria sem a observância de um conflito em grande escala coloca em questão os fundamentos da perspectiva realista até então dominante. Para Buzan e Hansen (2012), nesta nova conjuntura, torna-se premente, nos Estudos de Segurança Internacional, a necessidade de se observar conflitos internos e transnacionais. Neste sentido, a atenção internacional passou a ter como foco não apenas ameaças convencionais vinculadas à ação militar dos Estados, mas também problemáticas como tráfico de drogas ilícitas, armas e pessoas, terrorismo, fluxos migratórios e de refugiados, miséria e danos ambientais, as quais se convencionou chamar de novas ameaças, ou ameaças multidimensionais (MATHIAS; SOARES, 2003).

As interpretações para este quadro podem ser divididas em dois grandes grupos, com base nas lógicas explicativas anteriormente apresentadas. Do ponto de vista positivista, considera-se que há uma mudança objetiva na realidade internacional e na natureza das ameaças aos Estados e coletividades. É ilustrativo o trabalho de Mikkel Vedby Rasmussen (2006), para o qual, no século XXI processa-se uma transformação da lógica da segurança internacional e do panorama estratégico com a qual o Ocidente deve lidar. A diferenciação é apresentada em seu trabalho através de conceitos pouco usuais de ameaça e risco. Rasmussen define a primeira como perigos que são, com base na capacidade da qual o inimigo dispõem para concretizar a intenção hostil, passíveis de identificação e mensuração. Para o autor, a ameaça, característica do período da Guerra Fria, pode ser compreendida através de um modelo racional de meios e fins – a lógica do *homo economicus*. Por outro lado, o risco, associado pelo autor à globalização, refere-se a questões que não podem ser computadas. Ao

analisar as características de tal transformação, o autor afirma que esta não corresponde a uma construção social específica, mas a uma resposta racional às mudanças ocorridas na segurança internacional, o que promoveu uma reconsideração das funções das forças armadas. Pode-se depreender que, sob esta lógica, a confusão entre as missões policiais e militares são reflexo de mudanças objetivas da realidade internacional. Na mesma linha, Pion-Berlin e Trinkunas (2011) argumentam que diante desta lógica de coisas conformou-se uma lacuna de segurança, que se localiza entre as atividades convencionalmente policiais e militares, na qual, segundo Medeiros Filho (2010), estão inseridas as atividades constabulares.

Do ponto de vista da literatura que enquadramos na lógica explicativa pós-positivista, a novidade consiste no modo em que antigas problemáticas passam, no contexto da reestruturação sistêmica do âmbito internacional, a ser compreendidas como ameaças aos Estados (MATHIAS; SOARES, 2003). Assim, a transformação sistêmica alterou a forma de se compreender a segurança internacional e suas ameaças, inserindo neste âmbito questões previamente existentes, através de um processo de ressignificação das mesmas. Neste sentido, deve-se observar o modo em que o fator ideacional tem repercussão na ação social, ou seja, o modo em que se conhece a realidade estabelece a forma na qual se lida com a mesma. Sob uma ótima crítica, Derghogassian (2008) defende que a nova racionalização do panorama estratégico do século XXI, como proposta por Rasmussen, baseia-se em uma lógica universalista que serve para justificar e legitimar, através do que chama de securitização perpétua, uma política estadunidense de expansão global de poder em um contexto no qual o inimigo soviético não está mais presente.

Nas análises feitas a partir do nível regional pode-se identificar dois elementos presentes na quase totalidade dos trabalhos acerca das missões militares: a busca por descrever o alto índice de violência interna e as especificidades nacionais para lidar com o mesmo diante de certa estabilidade das relações interestatais; e o destaque à existência de arranjos regionais de defesa. Destacamos que o termo região é bastante controverso na bibliografia relativa à temática aqui analisada, uma vez que alguns autores pensam a América do Sul como um todo, outros atentam-se às especificidades sub-regionais dividindo-a em América Andina e Cone Sul, havendo também aqueles que, negligenciando a amplitude do termo e as imprecisões advindas da generalização, tratam a América Latina de forma homogênea.

No primeiro caso, os autores consideram haver uma situação paradoxal na América do Sul. Esta consiste na ausência de guerras interestatais – estabilidade externa – ao mesmo tempo em que se apresenta uma situação de instabilidade interna, marcada por altas taxas de

violência (MEDEIROS FILHO, 2010). No que se refere às diferentes respostas nacionais a este quadro, os autores apresentam os documentos normativos acerca das funções militares e as diferentes concepções acerca dos conceitos de defesa e segurança. Em geral, os países são classificados em três grupos: aqueles em que a divisão entre as duas esferas se dá de modo enfático, tendo a Argentina como o principal exemplo; aqueles cujo entrelaçamento das mesmas se dá de modo explícito, tendo a Venezuela como ilustração; e os casos em que a distinção entre defesa e segurança é tênue, sendo ilustrativa a experiência brasileira (BARTOLOMÉ, 2009; GROSSO, 2012).

São dois os organismos regionais destacados pela bibliografia: Organização dos Estados Americanos (OEA); e a União das Nações Sul-Americanas. No que concerne à separação entre as esferas policial e militar, as duas organizações caminham em direções opostas. No âmbito da OEA, destacam-se as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDA), nas quais temáticas como crime organizado transnacional, tráfico de drogas ilícitas, armas e pessoas, lavagem de dinheiro, corrupção e pobreza extrema foram inscritos na esfera da defesa (DONADELLI, 2016). Nota-se nos documentos resultantes das reuniões, uma linha argumentativa constante, cujos elementos principais são: ameaças unívocas aos países do hemisfério; possibilidade remota de guerra entre Estados da região, eliminando assim ameaças tradicionais; estabilidade jurídica das fronteiras territoriais; ameaças não-estatais e transnacionais, caracterizadas pela indiferença entre interno e externo; multidimensionalidade das ameaças; proposta de utilização das forças armadas nacionais, não mais necessárias para a defesa da soberania, para lidar com ameaças não-estatais; defesa convencional do continente sob tutela estadunidense (SAINT-PIERRE, 2012). Em contrapartida, a estrutura institucional da UNASUL promove a separação das questões de defesa, criminalidade transnacional, drogas ilícitas e desenvolvimento social, o que pode ser observado através da constituição de seus conselhos setoriais, entre os quais estão: o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); o Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD); o Conselho de Desenvolvimento Social Sul-Americano; e Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (DOT).

Diante deste quadro, pode-se também aqui dividir, com base nas lógicas explicativas, a bibliografia especializada em dois grupos. Nas explicações positivistas do emprego do instrumento militar em atividades de segurança pública, há uma condição objetiva, uma lógica de coisas, diante da qual a mobilização dos meios castrenses torna-se necessária. Neste sentido, a capacidade bélica dos grupos criminosos – que nesta visão ultrapassaria as

competências policiais – e o caráter transnacional dos mesmos, ou seja, sua intensa atuação nas áreas de fronteira determinaria a escolha dos meios da força estatal a serem empregados.

Para Pion-Berlin e Trinkunas (2011), a clara separação entre defesa militar e segurança pública, oriunda das preocupações relativas ao controle civil sobre os militares após término dos regimes autoritários na América Latina, cria uma lacuna de segurança diante do fortalecimento de ameaças intermediárias na região. Essas, características de um contexto em que atores não-estatais passam a ter acesso a recursos antes disponíveis apenas aos Estados e direcionam estas capacidades para o emprego organizado da violência, representam, segundo os autores, um risco não apenas às estruturas estatais, mas também aos indivíduos. Deste modo, Pion-Berlin e Trinkunas defendem que quando as capacidades das forças policiais regulares são superadas pelas ameaças intermediárias, devem ser acionadas forças de segurança – policiais ou militares – melhor equipadas e mais letais. Neste sentido, para Norden (2016), manter uma distinção rígida entre defesa e segurança pública na região torna-se cada vez menos plausível.

Nesta mesma linha, mais recentemente, Pion-Berlin (2016) passou a defender a ideia de emprego pragmático das forças armadas na América Latina, no que se refere à segurança pública, o que consiste na concepção de que a decisão é baseada na relação entre o problema que se apresenta e os meios disponíveis. Por vezes, ao longo de seu texto, não resulta claro até que ponto a ideia de emprego pragmático refere-se a uma tentativa de descrever os processos observados na região ou um princípio normativo, ou seja, daquilo que o autor argumenta que deve ser feito. Consideramos que ambos os aspectos estão presentes no texto. Pion-Berlin afirma, na seção do livro destinada às atividades policiais desenvolvidas por militares, que as forças armadas da região são empregadas em atividades internas quando necessário e evitadas quando possível. Ademais, deve-se salientar que o autor analisa o caso mexicano e generaliza suas características para todos os países latino-americanos. Sua análise, deste modo, ilustra de maneira clara a lógica explicativa positivista aplicada ao problema aqui em questão.

Nesta perspectiva, portanto, a alocação do instrumento do Estado responsável pela letalidade aparece como uma mera resposta técnica em relação a uma realidade regional autoevidente, enfatizando a inevitabilidade em detrimento da diversidade de respostas possíveis – o uso do instrumento de letalidade resulta em uma escolha técnica e não política, o processo decisório é despolitizado. Por fim, evidencia-se a pretensão de neutralidade desta vertente quando Bartolomé (2009) afirma que, caracterizações, por parte das abordagens críticas à ampliação das missões militares, como militarização da segurança pública ou

“policialização” das forças armadas, constituem generalidades que atribuem carga valorativa à análise, não auxiliando na compreensão do estado de coisas vigente.

A perspectiva pós-positivista, por sua vez, evidencia a possibilidade de divergência – justamente aquilo que se busca compreender no presente trabalho – em detrimento da inevitabilidade. O emprego interno de meios militares é considerado uma escolha específica, uma decisão entre um amplo espectro de concepções concorrentes, resultante da construção, intencional ou não, de uma compreensão específica das forças armadas e do panorama de segurança internacional e interna. Expressa-se uma relação direta entre conhecimento e ação, de modo que, a mobilização militar pode ser tanto o resultado de um conjunto de convicções intersubjetivamente compartilhadas, quanto, partindo de uma abordagem crítica, resultado da construção intencional de uma ameaça – compreendida como um discurso ou um sinal – para impelir uma alocação particular das forças armadas, pautada por interesses políticos específicos.

Sob esta ótica, o papel estadunidense na militarização do combate ao narcotráfico e na defesa do emprego dos militares latino-americanos em problemáticas internas é um elemento constantemente evidenciado (HERZ, 2002; RODRIGUES, 2012; SAINT-PIERRE, 2011; VILLA, 2014). Alguns autores compreendem que a ascensão das preocupações vinculadas às novas ameaças, ou ameaças intermediárias, foi instrumentalizada pelo discurso estadunidense, como parte de sua agenda de segurança para a região, a fim de garantir a manutenção da homogeneidade estratégica lograda nos anos de Guerra Fria (SANAHUJA; VERDES-MONTENEGRO, 2014). Segundo Herz (2000), o combate ao comércio de drogas ilícitas foi o carro-chefe da relação dos governos de Bush e Bill Clinton (1993-2001) com a região. Nesta direção, Saint-Pierre (2011, p. 410) defende que a versão

onusiana da “multidimensionalidade” reaparece no continente americano como parte do pacote apresentado pela confluência de, por um lado, o Consenso de Washington com sua preocupação por diminuir o tamanho do Estado e, por outro, o intento norte-americano de recompor doutrinariamente o continente americano como sua área de segurança nacional. Com esse objetivo, é formulada a convocação das Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs), como foro para discutir as questões da área e, especialmente, tratar de aprovar uma agenda hemisférica de segurança na qual era proposta uma lista comum de ameaças para todo o continente. A lista de ameaças propostas respeitava mais ou menos aquelas levantadas pela Comissão Palme, todavia, a ordem de prioridade ou de “periculosidade” respondia basicamente às necessidades norte-americanas (SAINT-PIERRE, 2011, p. 410).

Villa (2014) argumenta que os atentados ocorridos no dia 11 de setembro de 2001 e a posterior “guerra ao terror” ofereceram aos Estados Unidos a possibilidade de passar da

securitização do tráfico de drogas e do crime organizado transnacional para um processo de macrossecuritização³. Indica que mudanças normativo-legais estadunidenses possibilitaram uma sobreposição entre os fenômenos do narcotráfico e do terrorismo nos países andinos, de modo que a ameaça passasse a ser o narcoterrorismo. Tal alteração possibilitou o uso dos fundos destinados ao combate ao terror e uma maior presença estadunidense na região. No Cone Sul, por outro lado, a macrossecuritização pautada pelo narcotráfico e pela guerra ao terror deu-se, segundo Villa, no âmbito da Tríplice Fronteira, entre Argentina, Brasil e Paraguai, região caracterizada pela concentração de organizações criminosas transnacionais e pela suspeita de presença de organizações terroristas. Segundo o autor, o máximo resultado que pode advir da securitização do tráfico de drogas ou da guerrilha é a possibilidade de emprego de forças tradicionais no combate aos mesmos. “A grande vantagem disso [militarização] consiste exatamente em manter a América do Sul no quadro menos centrado em preocupações estratégicas ou de ordem geopolítica” (VILLA, 2014, p. 375).

Nesta perspectiva, os conselhos da UNASUL – CDS, CSPMD e DOT – representaria não apenas um modo diverso de lidar com um problema objetivo, mas uma ruptura política significativa com os Estados Unidos, uma vez que, em um âmbito no qual o mesmo não está presente, nega-se a sobreposição entre defesa e segurança, cara às resoluções da OEA. Desta forma, sob esta ótica, a definição das missões militares passa por uma disputa de narrativas que representam interesses políticos específicos, justificam e indicam a necessidade de alocação do instrumento castrense em determinado âmbito, não representando uma adequação técnica a uma suposta lógica de coisas autoevidente.

Por fim, deve-se identificar o modo em que os argumentos vinculados a cada uma das lógicas explicativas estão presentes nas análises que partem do âmbito interno. A abordagem positivista, assim como nas outras dimensões, enfatiza aspectos estruturais. Desta forma, sob esta ótica, considera-se que o emprego internos dos militares responde a um quadro de fatores constituído pela soma de debilidades estruturais, ineficiência dos instrumentos policiais, aumento da violência vinculada a atividades delitivas e incremento no poder de letalidade dos criminosos. Para Pion-Berlin e Trinkunas (2005), os militares e os governantes civis não são guiados por grandes lógicas ideológicas, a variação no escopo de atuação dos meios castrenses observada na região é explicada em função do grau de crise institucional e do controle civil. Neste sentido, Norden (2016) afirma que há uma maior probabilidade de

³ “A macrossecuritização diz respeito a objetos referentes ao nível sistêmico, como ideologias ou religiões universais, instituições primárias de segurança internacional ou doutrinas como a guerra global ao terror, que são capazes de incorporar e coordenar múltiplos níveis mais baixos de securitização” (VILLA, 2014, p.351)

designação de missões internas aos fardados, nas ocasiões em que a capacidade de governar determinado espaço é posta em risco.

Por outro lado, há um grupo de autores que, de formas variadas, não consideram um mundo objetivo e material como fonte da ação social, no caso em questão, da escolha do instrumento militar para lidar com questões internas. Estes são, neste sentido, aqui caracterizados como argumentos pós-positivistas. O que está em jogo, para estes autores, é o modo como o mundo social é compreendido e, em uma visão crítica, como ideias e discursos sobre este mundo são construídos e propagados com o fim de gerar uma ação específica. Os autores apresentam diversos objetivos pretendidos com este tipo de emprego das forças armadas que servem a diferentes atores nacionais.

Há um debate particularmente presente nos países analisados: a intervenção das instituições castrenses na política. São inúmeros os exemplos de golpes de Estado perpetrados por militares na região. A bibliografia destaca a onda de regimes autoritários que se estabeleceu na América do Sul entre as décadas de 1960 e 1980, sob as bases da Doutrina de Segurança Nacional. O fim das ditaduras colocou a necessidade de inserir as forças armadas em um ordenamento político democrático, neste sentido, enfatizam-se as especificidades das transições para a democracia e os diversos padrões de relação civil-militar – maior ou menor autonomia militar – que se estabeleceram em decorrência destas (LINZ; STEPAN, 1999; SAINT-PIERRE, 2007b). A atuação das forças armadas em tarefas de segurança pública é então compreendida a partir de uma perspectiva, cuja preocupação central consistia na tomada de controle dos militares pelos governos civis, sendo a presença castrense em atividades internas vinculadas a uma incompleta consolidação da democracia, por, ao menos, duas razões: a) continuidade de um inimigo interno, ou seja, um grupo de cidadãos considerados uma ameaça à existência do Estado e que, portanto, podem ser eliminados; b) um ímpeto castrense por manter sua autonomia e seu espaço na esfera de decisão política (ZAVERUCCHA, 2005; 2008). Além dos objetivos de poder político, a necessidade de justificar o próprio orçamento na ausência de ameaças convencionais também é indicada como explicação para a aceitação, ou fomento, por parte dos militares de atividades características da segurança pública (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2005).

Desde outra perspectiva, Dammert e Bailey (2005) argumentam que os altos índices de violência interna elevaram a sensação de insegurança por parte da população civil, fortalecendo assim um clamor popular pela intensificação de medidas punitivas e de controle, entre as quais o emprego do aparato militar, ou seja, o instrumento destinado ao uso extremo da força. Neste sentido, a utilização interna dos meios castrenses torna-se politicamente

instrumental visto que, embora não reduza as atividades do crime organizado, produz uma sensação de segurança na população, além de uma imagem de empenho governamental em resolver a questão, ao mesmo tempo que escamoteia profundas debilidades institucionais (SAINT-PIERRE, 2015).

3.3 Mobilização militar como escolha política

Alguns autores buscam compreender a relação entre as duas perspectivas não mais na forma de um debate entre visões irreconciliáveis, mas como abordagens complementares (WENDT; FEARON, 1991; ZURN; CHECKEL, 2005). Partindo da tese de Robert Cox (1986), segundo o qual toda teoria é produzida por alguém, com algum propósito, e da premissa de que a ação está pautada pelo modo em que se compreende a realidade, pode-se afirmar que os autores negligenciam uma questão central: as implicações políticas do modo em que se explica um fenômeno, o vínculo entre a produção do conhecimento e a ação política. Deste modo, as abordagens teóricas não constituem apenas uma ferramenta analítica, mas são também instrumentos políticos, uma vez que a percepção da realidade produz mobilização social – a ação está pautada no processo de cognição (BECK, 2008). Neste sentido, interessa-nos indicar duas questões: a) quem possui legitimidade decisória? b) como a decisão é avaliada e legitimada?

Na primeira questão, trata-se de compreender a relação entre o saber especializado e a política. Para tanto, Habermas (2011) apresenta três modelos: tecnocrático; decisionista; e o pragmático. Defendemos que a abordagem positivista corrobora o primeiro, enquanto a pós-positivista pode ser associada ao terceiro. O modelo tecnocrático fundamenta-se na cientificização da política. Há, neste caso, a redução da dominação política sobre a burocracia administrativa, considerada racional. Os políticos submetem-se a uma lógica de coisas, resultando em um estado no qual a “esfera pública política poderia, quando muito, legitimar o pessoal administrativo e dispor sobre a qualificação dos funcionários nomeados” (HABERMAS, 2011, p.160). A iniciativa política “permanece fadada a uma decidibilidade fictícia (...) onde a iniciativa se converte em análise científica e planejamento técnico” (HABERMAS, 2011, p. 154). De modo diametralmente oposto, apresenta-se o modelo decisionista. Neste caso, a escolha daquele que deve decidir refere-se apenas ao preenchimento de um cargo de autoridade, e não ao debate acerca das diretrizes com base nas quais as decisões futuras devem ser estabelecidas. “Segundo a concepção decisionista, pois, as decisões em si mesmas devem permanecer alheias à discussão pública” (HABERMAS, 2011,

p.159), cabendo exclusivamente àquele que ocupa o cargo de poder. Elimina-se assim o debate público. Por fim, o autor afirma que o modelo pragmático consiste em uma inter-relação crítica entre o decisionismo e o tecnocratismo. Neste caso, cabe à esfera política a tarefa de traduzir as recomendações técnicas para a práxis. A instância político-decisória tem dois tarefas: a) determinar a direção do progresso técnico-científico com base em necessidades práticas, que por sua vez estão vinculadas aos interesses sociais e orientações de valor de um mundo social específico; b) examinar e criticar as condições de alcançar a necessidade prática pela técnica adotada. Para o autor, o modelo pragmático é o único, entre os três apresentados, que se adéqua à lógica democrática.

A segunda dimensão refere-se ao significado atribuído a determinada ação e suas consequências. Ulrich Beck (2008) apresenta duas lógicas do risco global: da causalidade e da intencionalidade. A primeira, é aqui considerada como lógica da inevitabilidade. Nesta, associada pelo autor a problemas como catástrofes ambientais ou financeiras, calcula-se os riscos com base na dialética entre custos e benefícios, sendo as consequências negativas, oriundas do processo de globalização, compreendidas como danos colaterais inevitáveis de um processo de tomadas de decisão em direção à modernização – considerada o objetivo maior. Assim, não se questiona a decisão tomada. A ideia de inevitabilidade permite a legitimação e redução dos custos políticos ao se adotar medidas impopulares ou que violam a normalidade institucional democrática. A posterior responsabilização do decisor devido a externalidades negativas é atenuada. Na lógica da intencionalidade, como defendido pelo autor, a boa vontade, associada à busca por um objetivo primordial, e a inevitabilidade, são substituídas pela má fé e pela intenção. É nesta segunda lógica que são compreendidos os riscos vinculados ao terrorismo. Neste caso, a decisão de empregar a tática terrorista é condenada, na mesma medida em que a responsabilização, e o conseqüente clamor por punição, apresenta-se em grau elevado.

As abordagens que partem de bases ontológicas e epistemológicas positivistas, pressupõem que a função do decisor consiste em avaliar uma realidade dada, no caso, calcular objetivamente as ameaças ao Estado, e, com base nesta análise supostamente neutra e descritiva, decidir os planos de ação de modo racional. A racionalidade, nesta perspectiva, restringe as possibilidades de ação. Há, nesse caso, apenas uma linha de ação política correta e racional, sendo qualquer desvio considerado irracional e, conseqüentemente, falho. Deste modo, o racionalismo vincula-se ao modelo tecnocrático. Pode-se depreender duas implicações políticas correspondentes às questões apresentadas.

Por um lado, o racionalismo pressupõe que, o modo mais adequado de compreender o

mundo real eliminando as distorções da subjetividade, consiste na utilização de métodos descritivos e empíricos, associados à ideia positivista de ciência. Estabelece-se assim uma separação entre especialistas e leigos. De modo que, “queda claro de qué lado se suponen los prejuicios y los errores (del de los legos) y qué lado esta exento de ellos (el de los expertos). La ‘subjetividad del riesgo’ se desahoga con los legos, que pasan por estar ‘mal informados’ en comparacion con los métodos de observacion ‘precisos’ y ‘cientifico’ de los expertos”⁴ (BECK, 2008, p.30). A consequência lógica é a de que os técnicos, detentores do saber especializado, possuem melhor condição e, portanto, maior legitimidade do que o governante – cujo poder decisório baseia-se na eleição democrática – para determinar a alocação de um instrumento do Estado a uma função específica.

Tendo em mente a problemática aqui analisada, resulta que, do ponto de vista de uma análise racionalista, os atores mais aptos a decidir quais missões cabem às forças armadas seriam os próprios militares. Neste sentido, Paul Shemella (2006), ao tratar do espectro de funções militares, divide as mesmas em dois grupos: macro e micro. O primeiro refere-se à definição política do papel das forças armadas, enquanto o segundo está vinculado às definições operacionais. Shemella considera que a decisão relativa ao tipo de força adequada a cada situação inscreve-se no grupo das questões operacionais. Deste modo, a escolha de se empregar as forças armadas em segurança pública consistiria em uma questão meramente operacional, cuja consequência – ainda que o autor não a defenda – seria atribuir aos líderes militares a responsabilidade de deliberação acerca do uso da violência do Estado. Amplia-se assim, o poder decisório das burocracias estatais em relação aos governantes eleitos. Deve-se lembrar que a preocupação normativa da quase totalidade da literatura especializada acerca das relações civis-militares, defesa e missões militares na região, consiste em afastar os meios castrenses da esfera de decisão política, visto as ditaduras militares que se alastraram por toda a América do Sul entre os anos de 1960 e 1980.

Por outro lado, as críticas a este tipo de missão, vinculadas a um conjunto de problemas como o uso desmedido da força e violação de direitos humanos, a construção de um inimigo interno, a (re)aproximação dos militares da esfera decisória do Estado, a “policialização” das forças armadas comprometendo sua função precípua, entre outras, passam a ser compreendidas como efeitos colaterais de uma ação inevitável. Para Habermas (2011, p. 156, grifo do autor), porém, “a autocompreensão tecnocrática dos novos *experts* (...)”

⁴ “fica claro de que lado se supõem os preconceitos e erros (o dos leigos) e qual parte está isenta dos mesmos (a dos especialistas). A ‘subjetividade do risco’ atribui-se aos leigos, que passam por ‘mal informados’ em comparação aos métodos de observação ‘precisos’ e ‘científicos’ dos especialistas” (BECK, 2008, p. 30)

apenas escamotearia com uma roupagem de ‘lógica das coisas’ aquilo que é e sempre foi política”.

A abordagem pós-positivista, por sua vez, ao romper com os preceitos ontológicos positivistas que, como indicado, restringem o espectro de escolhas políticas, amplia as possibilidades de decisão e ação. Uma vez que a realidade não se apresenta como um dado independente das interações sociais, a função da decisão política deixa de ser uma mera adequação técnica a um mundo autoevidente. Evidencia-se assim, que a escolha de mobilizar instrumentos militares para lidar com problemas de segurança interna representa apenas uma entre as inúmeras possibilidades de alocação dos recursos do Estado. A abordagem, desta forma, explicita o caráter político das decisões públicas. Em detrimento de uma mera administração técnico-burocrática pretendida pela perspectiva da escolha racional, o processo decisório consiste na mediação entre valores e crenças concorrentes. Vinculamos aqui tal perspectiva ao modelo pragmático de Habermas. A mediação feita pelo governante político depende do conjunto de normas, ideias, crenças e valores compartilhados intersubjetivamente. Portanto, as consequências para as dimensões políticas às quais aqui nos referimos, são: explicitar que a alocação dos instrumentos de força do Estado é consequência uma escolha eminentemente política – o que não lhe confere valoração negativa –, de modo que, a outorga de prerrogativas decisórias a uma burocracia estatal significa um rompimento com a democracia representativa. Assim, cabe ao governante eleito a definição das missões militares, ou seja, a escolha de uma possibilidade entre tantas outras. Por outro lado, o político torna-se responsável pelas possíveis externalidades negativas ou positivas decorrentes de sua decisão.

3.4 Compreender a diversidade de respostas

Apesar da diversidade de perspectivas apresentadas, pode-se afirmar que em todas os trabalhos estabelece-se implícita ou explicitamente uma relação entre os conceitos de segurança, ameaça e forças armadas. No âmbito dos Estudos de Segurança Internacional, ganharam força, após o fim da Guerra Fria, perspectivas que defendem a necessidade de se questionar o conceito de segurança em três pontos: qual o objeto referente, ou seja, o que deve ser salvaguardado? Em relação a que o objeto referente deve ser assegurado, qual a natureza das ameaças? Através de quais meios estas podem ou devem ser combatidas? (BALDWIN, 1995; KRAUSE; WILLIAMS, 1996).

Do ponto de vista positivista, estabelece-se uma relação automática entre estas

questões. Desta forma, definido o objeto da salvaguarda, observa-se as ameaças que se apresentam na realidade e seleciona-se de modo objetivo os instrumentos de força adequados para enfrentá-las. Assim, existe apenas uma linha de ação racional por excelência. A sanção às diretrizes de ação que ignoram as regras universais que regem o funcionamento da realidade como um todo consiste, sob esta ótica, como evidenciado por Habermas (2011), na ineficácia e falha diante do real.

Diante da marcante diferença com que Argentina e Brasil tratam um problema similar – crime organizado, vinculado principalmente ao tráfico de drogas –, além da amplitude das variáveis e lógicas explicativas apresentadas, pode-se observar não apenas que as respostas a estas questões são múltiplas, mas que não há uma relação automática entre elas. A definição de uma das questões não resulta na resposta direta e necessária das outras. Ainda que a inclusão de novas questões na agenda de segurança internacional e o deslocamento do objeto de referência da segurança do Estado para o indivíduo e as coletividades seja oriunda de um posicionamento normativo específico, que se opõem às soluções militarizadas, considerando o Estado como produtor de insegurança e, em alguns casos, visando a emancipação humana em termos mais amplos (WYN JONES, 1999), a resposta, como mostra Tickner (2016), pode ser a militarizada. Esta consequência, como indicado pela autora, está associada a uma situação em que novas questões são securitizadas, mantendo o estado-centrismo característico das definições tradicionais de segurança.

Deste modo, defendemos que a alocação das forças armadas para determinada missão não constitui, como defendido nos termos positivista-racionalista expostos anteriormente, uma resposta objetiva a uma realidade autoevidente, externa às relações sociais, mas sim a uma escolha política específica, ou seja, à adoção de uma determinada perspectiva em um conjunto de visões contrastantes, uma decisão entre inúmeras outras possibilidades. Neste sentido, Pion-Berlin e Trinkunas (2011), mesmo partindo de bases ontológicas positivistas para definir ameaças intermediárias e compreender o emprego interno das forças armadas, evidenciam que esta resposta não é a única, defendendo o emprego de forças intermediárias. Saint-Pierre (2015), por sua vez, apresenta quatro escolhas possíveis diante de ameaças desta natureza: estabelecimento de uma força intermediária; formação de um corpo policial especial; formação de um grupo militar especializado; forças armadas multipropósito. Considera a primeira opção a mais adequada e defende que a última pode ser pouco funcional em todos os âmbitos.

Ainda que tenha havido alterações no panorama da segurança internacional e que haja demandas que contradigam a clara definição entre o uso da força militar e policial, há uma

grande margem de decisão acerca da alocação e desenho dos instrumentos de força do Estado, um amplo espectro de escolhas possíveis. É justamente a movimentação no interior deste espectro de possibilidades que objetivamos compreender, ao analisarmos as condições que permitiram o estabelecimento de padrões divergentes de emprego das forças armadas na Argentina e no Brasil. Desta forma, parece-nos inviável analisar a questão em tela a partir da ótica positivista, nos termos em que esta aparece inscrita na bibliografia especializada, uma vez que, ao partir da compreensão de que há uma lógica de coisas que incide e molda universalmente as decisões acerca das missões militares, tal perspectiva apresenta-se insuficiente para compreender a diversidade de respostas a uma mesma problemática.

A hipótese que aqui defendemos, segundo a qual são os processos de continuidade e rompimento do papel das forças armadas, entendido como a tipificação de um tipo de ação, que conformaram as condições de possibilidade para o estabelecimento de padrões divergentes de alocação do instrumento militar nos países estudados, insere-se na lógica explicativa pós-positivista, uma vez que está fundamentada na ideia de que a ação social é oriunda do sentido que os atores atribuem à realidade. Deste modo, negamos a suposta independência ontológica da ameaça e a autonomia gnosiológica do observador em relação ao objeto. Ademais, no que se refere às dimensões nas quais as lógicas explicativas se apresentam, avaliamos de forma compreensiva tanto o âmbito externo quanto o interno.

Neste sentido, no próximo capítulo indicamos que no âmbito regional se desenvolve uma disputa de narrativas acerca da segurança e das missões militares. Por um lado, impulsionado pela agenda estadunidense, defende-se o fomento de uma concepção sobre a realidade da segurança regional, segundo a qual, o direcionamento dos instrumentos militares para lidar com questões internas e vinculadas ao crime é apresentado como desejável. Por outro, existe a tentativa de delimitar de forma nítida os instrumentos e temáticas de defesa e de segurança pública. Nenhuma destas, porém, foi capaz de gerar um comportamento comum aos Estados da região. De todo modo, pautaram as disputas internas relativas à definição do âmbito de atuação do instrumento de letalidade do Estado. No último capítulo, por outro lado, reconstruímos os processos históricos de formação de um tipo específico do papel militar na Argentina e no Brasil e seus momentos de ruptura ou continuidade que, como argumentado, permitem-nos compreender o quadro descrito no segundo capítulo.

4 DIMENSÃO EXTERNA

Nesta seção analisamos a forma na qual a dimensão externa, amplamente presente nas análises da problemática em tela, contribuiu para a conformação do quadro que pretendemos compreender, ou seja, de que forma se insere na delimitação das missões militares da Argentina e do Brasil no período analisado, através da construção de concepções acerca das ameaças que pairam sobre a região. As pressões externas sofridas pelos países da região em matéria de segurança inscrevem-se em um quadro mais amplo, caracterizado, ao menos desde o século XIX, com a Doutrina Monroe, pelo ímpeto estadunidense por estabelecer a América Latina como sua zona de influência, através da regionalização de sua agenda e do esforço por impor modelos político-econômicos ou estratégicos (LÓPEZ, 1987). Para Santos (2007, p.19),

de um modo geral, pode-se dizer que os interesses norte-americanos na região sempre se moveram de acordo com as suas preocupações em relação à segurança nacional, às políticas domésticas e aos interesses econômicos de suas grandes empresas, configurando uma história de mudanças periódicas cíclicas, com continuidades e modificações, dependendo de variáveis como o volume de negócios, o grau de adesão das elites latino-americanas, a resistência de vários segmentos sociais latino-americanos, a importância de um determinado país no sistema de segurança hemisférica, etc (SANTOS, 2007, p. 19).

Neste sentido, ainda que o fim da Guerra Fria tenha extinguido a figura do inimigo que pautava a maior parte das hipóteses de conflito e, conseqüentemente, a agenda de segurança estadunidense para a América Latina, foi mantido o interesse do país norte-americano em voltar as preocupações militares dos países da região para o interior das fronteiras nacionais, em detrimento da defesa externa. Neste sentido, Sanahuja e Verdes-Montenegro (2014) afirmam que a luta anticomunista foi substituída, no pós-Guerra Fria, pelo combate ao narcotráfico. Portanto, as denominadas “novas ameaças” – que definiremos mais à frente – foram as que passam a fundamentar a agenda de segurança dos Estados Unidos para a região. Consideramos que os arranjos regionais voltados à cooperação em matéria de defesa e segurança, que buscam definir ameaças comuns aos países da região, assim como estabelecer diretrizes de ação conjunta, incidem sobre nosso objeto da análise, a saber, a atuação das forças militares da região.

Desta forma, neste capítulo apresentamos, em um primeiro momento, a homogeneização estratégica da América do Sul lograda durante a Guerra Fria, com base na

agenda estadunidense, que se valeu da Doutrina de Segurança Nacional, a fim de evidenciar as especificidades do período posterior ao ordenamento internacional bipolar. Em seguida, analisamos a desconstrução deste quadro diante da dissolução do inimigo soviético e as transformações e ampliações das concepções acerca da segurança internacional e das ameaças à mesma. Apresentamos então a forma em que as questões de segurança vinculadas à nova configuração sistêmica internacional foram absorvidas pelo continente com base na agenda de preocupações dos Estados Unidos, cujas diretrizes não apenas indicam aquilo que representa uma ameaça, mas também os meios através dos quais a mesma deve ser combatida. Finalmente, analisamos a forma em que as missões militares e as transformações na percepção da segurança internacional cristalizaram-se nos arranjos regionais em matéria de defesa.

Argumenta-se que apesar de haver um explícito interesse estadunidense no envolvimento das forças militares dos países estudados em problemas de segurança interna, mais especificamente no combate ao tráfico de drogas ilícitas, este não logrou, como mostramos no segundo capítulo, impor uma linha de ação comum aos países em questão. Neste sentido, defendemos que é relevante apresentar o modo em que a ação estadunidense e os arranjos regionais pautaram o debate sobre segurança e missões militares na região, porém não é possível compreender o fenômeno aqui analisado somente com base nas pressões externas.

4.1 Guerra Fria e Doutrina de Segurança Nacional

Durante a década de 1950, de acordo com López (1987), diante da ameaça de uma guerra nuclear, houve uma virada estratégica, caracterizada pela adoção, por parte dos Estados Unidos, de um modelo indireto de combate ao inimigo soviético, em detrimento de um enfrentamento direto. A projeção da estratégia indireta para a América Latina baseou-se, segundo o autor, em três instrumentos principais, através dos quais se buscou consolidar os princípios estratégicos estadunidenses na região: a Junta Interamericana de Defesa; os Planos de Ajuda Militar; e cursos de formação e adestramento de militares, que, segundo Martins Filho (2005), cimentaram uma doutrina militar hegemônica no continente. O que os estrategistas estadunidenses esperavam das forças armadas latino-americanas, segundo López (1987), não era um possível auxílio em um conflito fora da região, mas sim o combate ao comunismo no interior de suas fronteiras nacionais. Deve-se atentar para o fato de que tal alcunha era atribuída a qualquer indivíduo ou grupo que não se subordinasse à esfera de

influência estadunidense, fosse este comunista ou não.

A Revolução Cubana, em 1959, e a posterior adesão do país ao comunismo soviético fez com que o ímpeto estadunidense de combate à subversão na América Latina fosse reforçado. O então presidente, John F. Kennedy, juntamente com seu Secretário de Defesa, Robert McNamara, passaram a vincular segurança e desenvolvimento. Neste sentido, além da intensificação das iniciativas na esfera militar, que já estavam em andamento, criou-se um sistema de auxílio econômico denominado Aliança para o Progresso (LÓPEZ, 1987). Neste contexto, a contrainsurgência ascendeu ao primeiro plano da política militar dos Estados Unidos para a América Latina. Em 1961, um documento do Departamento de Estado estadunidense, intitulado “Um novo conceito para a defesa hemisférica”, sugeriu que o conceito de segurança coletiva fosse substituído pela ideia de manutenção da ordem interna, tendo como pilar a contra insurgência. Nota-se ainda que, ao mesmo tempo em que aumentam os gastos voltados à assistência militar dos Estados Unidos para os países latino-americanos, percebe-se transformações no tipo de armamento destinados a esta atividade. Os equipamentos pesados, voltados à defesa convencional, passam a ser substituídos por armamentos leves, característicos de pequenas patrulhas. Deve-se destacar ainda que, com a morte de Kennedy, o auxílio econômico aos países da região foi encerrado, enquanto as iniciativas militares mantiveram-se (MARTINS FILHO, 2005).

É neste contexto que se insere a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), cujo pressuposto central é o conflito global entre os modelos político-econômico ocidental e soviético, o qual se apresenta em duas facetas: possível agressão externa, em termos militares convencionais; e subversão interna. No segundo caso, haveria, de acordo com a doutrina militar, inimigos internos que, travestidos de cidadãos nacionais, agiam a serviço do expansionismo soviético, devendo, portanto, ser combatidos com a força de letalidade do Estado. Neste contexto, segundo Miguel (1999, p. 43), a DSN estabeleceu “uma espécie de divisão internacional do trabalho militar do ocidente, cabendo às forças armadas latino-americanas tarefas essencialmente policiais”. Logrou-se através desta concepção a homogeneidade estratégica da região, o que se pode observar com a onda de ditaduras estabelecidas pelas forças armadas sul-americanas entre as décadas de 1960 e 1980.

É comum a perspectiva de que a DSN corresponde a uma cartilha produzida na *National War College*, em Washington, e “exportada pelos Estados Unidos para consumo das forças armadas sul e centro-americanas” (MIGUEL, 1999, p.43). Ainda que a Doutrina estivesse vinculada a escolas de formação dos Estados Unidos, com destaque à Escola das Américas, cujo objetivo era o controle e a homogeneização dos treinamentos e doutrinas

militares na América Latina, a fim de cumprir os interesses estadunidenses na região no contexto da Guerra Fria (MARTINS FILHO, 2005), a concepção segundo a qual os países estudados são meros receptores e executores de um pensamento produzido no exterior é amplamente questionada. Garcia (1997), ao analisar o pensamento militar brasileiro em política internacional durante o regime autoritário, questiona esta perspectiva, a qual denomina de interpretação crítica tradicional. Segundo o autor, esta vertente superestima o poder de influência estadunidense, desconsiderando as múltiplas visões que se faziam presentes no interior das Forças Armadas, além da autonomia decisória brasileira. Afirma ainda que o golpe de 1964 foi impulsionado por uma dinâmica interna ligada a um grupo específico do Exército, cujo objetivo consistia em implementar um projeto de nação elaborado na Escola Superior de Guerra (ESG).

O conteúdo da Doutrina foi fortemente influenciado pelas experiências francesas na Indochina e na Argélia. De acordo com o General Ramón Camps, um dos grandes defensores da guerra antissubversão na Argentina, o país foi inicialmente influenciado pela concepção francesa, caracterizada por uma visão mais ampla do combate à subversão, a qual foi gradualmente suplantada pela versão estadunidense, que se focava quase exclusivamente no fator militar. Camps afirma ainda que a vitória sobre a guerrilha na Argentina ocorreu quando se adotou uma doutrina própria, baseada na intensificação da inteligência – leia-se prática sistemática de tortura (DELLASOPPA, 1998).

Deste modo, o discurso que sustentava a homogeneidade estratégica lograda pelos Estados Unidos na América Latina durante a Guerra Fria, baseava-se na ideia de uma constante ameaça soviética, que estaria disseminando-se de modo capilar nos meandros da sociedade civil. A agenda externa determinava não apenas quem deveria ser combatido, mas também as táticas e os instrumentos específicos a serem designados para lidar com o inimigo interno, no caso, as forças armadas. A narrativa que fundamenta esta lógica de atuação pautou as políticas militares na região ao longo da Guerra Fria, mas não foi capaz de se manter quando a fonte das ameaças se dissolveu, e com ela toda a configuração internacional da bipolaridade.

4.2 Ampliação da segurança e “novas ameaças”

O fim da Guerra Fria colocou em questão todo o modo de compreender a dinâmica internacional, uma vez que, por um lado, a possibilidade de uma transformação pacífica do conflito Leste-Oeste não havia nem mesmo sido considerada, por outro, representou uma

reestruturação sistêmica internacional, caracterizada pela intensificação dos processos de globalização, em especial da economia, refletindo um aumento da porosidade das fronteiras nacionais e dos fluxos e atores transnacionais. Do ponto de vista da segurança internacional, fica em suspenso quais seriam as ameaças que emergiriam do novo ordenamento internacional que se conformava.

Neste contexto, no âmbito dos Estudos de Segurança Internacional, ganharam força as denominadas abordagens ampliadoras (BUZAN; HANSEN, 2012; KRAUSE; WILLIAMS, 1996). Este conjunto heterogêneo de teóricos defendia a mudança do objeto referente da segurança internacional. Sustentavam que os objetos de salvaguarda devem ser os indivíduos e coletividades, negando, assim, a ideia do Estado como promotor da segurança, considerando-o, muitas vezes, como a própria fonte de insegurança (LINKLATER, 2007; WYN JONES, 1999). A transformação epistemológica proposta por estas vertentes inclui a inserção de temáticas não militares à esfera da segurança, proposição fortemente criticada por possibilitar a militarização de inúmeras temáticas (TICKNER, 2016). Apesar das consistentes críticas a esta externalidade o objetivo normativo das abordagens em questão consistia no exato oposto da militarização. Defendem que, assim como a segurança depende de múltiplas dimensões e não apenas da militar-estatal, os instrumentos para garantir a mesma também são múltiplos. Deste modo, questões como as migrações ou o crime organizado transnacional não requerem a mobilização de forças militares pelo simples fato de cruzarem fronteiras nacionais (DALBY, 1997; WYN JONES, 1999).

Ainda antes do término da Guerra Fria, nos anos de 1980, a Comissão Palme, vinculada à Organização das Nações Unidas e presidida por Olof Palme, foi criada com a incumbência de identificar as ameaças que poderiam surgir a partir da mudança que estavam em processo. De acordo com Saint-Pierre (2011), o informe resultante dos trabalhos da Comissão, indicava que às ameaças convencionais, caracterizadas pelos conflitos interestatais, com enfrentamento entre forças armadas nacionais, somavam-se novas ameaças, de caráter multidimensional e não-estatal. O espectro das questões indicadas é amplo, passando de problemas que envolvem o uso da força como terrorismo, tráfico de drogas e armas, até problemáticas sociais e econômicas, como intensificação dos fluxos migratórios e de refugiados, miséria e danos ambientais. A este amplo conjunto de problemas denominou-se “novas ameaças”. O polifacetismo atribuído pelo relatório da Comissão – assim como pelos trabalhos vinculados à ampliação do conceito de segurança – a tais questões não reflete por si só um impulso à militarização das mesmas, ou seja, não resulta automaticamente na definição das forças armadas como instrumento específico para lidar com tais questões. A escolha das

diretrizes de ação a serem tomadas para conter tais problemas depende do modo em que os mesmos são compreendidos e processados por cada ator.

Ao analisar a ideia de multidimensionalidade, Saint-Pierre (2012) retoma o significado de conceito. Afirma que este deve permitir que o analista se aproxime dos acontecimentos a fim de compreender, explicar ou atuar em relação aos mesmos. Deve propiciar capacidade analítica, sendo que a análise, em sua semântica, remete à ideia de diluir uma substância ou tópico com a finalidade de identificar seus elementos constituintes. O conceito de multidimensionalidade, por outro lado, aglutina, segundo o autor, elementos de naturezas e origens diversas, que requerem variados tipos de resposta. Deste modo, argumenta que o conceito de multidimensionalidade

no facilita la comprensión del fenómeno, ni facilita su explicación satisfactoria, como tampoco ofrece la posibilidad de construir escenarios prospectivos ni problematizar y buscar con eficacia las posibles soluciones. En realidad, su insoportable peso polisémico solo sirve para decorar (con gusto dudoso) discursos sobre la Defensa, la Seguridad y con ello escamotear la especificidad de varios de los problemas mas serios que afligen a nuestro continente en esta época. Pero tal vez lo más peligroso de este concepto sea el aprovechamiento político de la confusión que esta multidimensionalidad mal explicada permite⁵. (SAINT-PIERRE, 2012, p. 21, grifo do autor).

Em relação ao aproveitamento político do conceito, Saint-Pierre (2011) argumenta que a ideia de multidimensionalidade foi absorvida pelo continente americano com base na agenda de segurança estadunidense, a qual buscou determinar não apenas a prioridade de cada ameaça, sendo o narcotráfico a de maior destaque, mas também o tipo de instrumento destinado a lidar com as mesmas: as forças armadas.

4.3 Agenda de segurança estadunidense, narcotráfico e forças armadas

A atenção estadunidense ao tráfico de drogas, assim como seu posicionamento proibicionista, não constitui uma característica do pós-Guerra Fria. Como indicado por Eissa (2005), já no início do século XX, os Estados Unidos adotaram políticas domésticas

⁵ não facilita a compreensão do fenômeno, nem facilita sua explicação satisfatória, tampouco oferece a possibilidade de construir cenários prospectivos ou problematizar e buscar com eficácia as possíveis soluções. Na realidade, seu insuportável peso polissêmico somente serve para decorar (com gosto duvidoso) discursos sobre a Defesa e a Segurança, e com isso escamotear a especificidade de vários dos problemas mais sérios que afligem nosso continente nesta época. Porém, talvez o mais perigoso deste conceito seja o aproveitamento político de confusão que a multidimensionalidade mal explicada permite (SAINT-PIERRE, 2012, p. 21, grifo do autor, tradução nossa)

voltadas à proibição do uso de drogas, sob um discurso de liderança moral supostamente voltada ao bem da humanidade. Alguns exemplos citados pelo autor são: a proibição, em 1909 e 1914, respectivamente, do uso de ópio e cocaína; o estabelecimento da Lei Seca entre 1920 e 1933, que proibiu a fabricação, transporte e venda de bebidas alcoólicas; a elaboração, em 1937, do *Marihuana Tax Act*, voltado à criminalização do consumo de maconha; e o estabelecimento, em 1956, da pena de morte para aqueles que vendessem heroína para menores de 18 anos. Neste sentido, Rodrigues (2012, p. 14) afirma que, “na sombra produzida pela ilegalidade e criminalização, foi gerado o narcotráfico, negócio potente que expandiu e prosperou ao mesmo tempo em que se sofisticaram as leis domésticas e internacionais visando sua repressão”.

Em relação ao objeto específico de análise do presente trabalho, o aspecto da agenda estadunidense a ser destacado é o paradigma da chamada guerra às drogas, que tem origem no governo de Richard Nixon (1969-1974). Em 1971, Nixon, em discurso ao Congresso, incluiu a questão do tráfico de drogas ilícitas no âmbito da segurança nacional, afirmando que tal ameaça originava-se no exterior, uma vez que as drogas não eram produzidas nos Estados Unidos. Neste sentido, dividiu o mundo entre países consumidores e produtores, dicotomia que, apesar de dificilmente verificável, logrou caracterizar o país norte-americano como vítima de grupos criminosos oriundos de outros países, que passam a ser vistos como a fonte do problema das drogas (MILANI, 2017; PEREIRA, 2015; RODRIGUES, 2012).

A concepção de Nixon foi ampliada durante o governo de Ronald Regan (1981-1988), o qual caracterizou o problema das drogas não apenas como uma ameaça à segurança nacional estadunidense, mas a de todos os Estados do continente americano, recomendando assim um esforço conjunto para combater o narcotráfico. Regan estabeleceu um sistema de certificação e vigilância, com base no qual os Estados Unidos passou a publicar anualmente uma relação de países que, por não estarem colaborando com o combate aos grupos criminosos transnacionais, seriam sancionados economicamente. Neste contexto, as políticas estadunidenses voltadas especialmente para o México, América Central e América Andina – considerados países produtores – fomentava uma ação articulada entre forças armadas e polícia. Deve-se indicar que o impulso à militarização das ações voltadas à contenção do comércio de drogas ilegais intensificou-se na gestão Regan, ao se associar a atuação de guerrilhas de esquerda a atividades criminais (EISSA, 2005; MILANI, 2017; RODRIGUES, 2012).

A lógica estadunidense em relação à política de combate às drogas não sofreu uma mudança de direcionamento considerável com o fim da Guerra Fria. Durante o governo de

George H. W. Bush (1989-1993) foi publicada a *National Security Directive* número 14 (NSD-14), com base na qual se estabeleceu a Estratégia Andina. A política, direcionada aos países andinos, em especial Bolívia, Colômbia e Peru, considerados Estados produtores, indicava a necessidade de auxílio econômico, a fim de gerar alternativas ao comércio de drogas ilícitas, porém, como aponta Rodrigues (2012), a assistência fornecida limitou-se ao campo militar, expandindo, segundo o autor, a participação do Departamento de Defesa estadunidense nas atividades de combate ao narcotráfico. As Forças Armadas dos Estados Unidos forneceram amplo treinamento para os países andinos, sob a ressalva de não participar em operações de campo. Segundo Isacson (2005, p. 40), “dentro del contexto de la estrategia andina, los funcionarios estadounidenses animaron a los ejércitos latino-americanos a luchar contra las drogas adoptando funciones internas que serían impensables para las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en su país”⁶, como: estabelecimento de pontos de controle; inteligência interna; executar apreensões; forçar aterrissagem de aviões suspeitos; patrulhamento de rios; e realizar prisões e interrogatório de civis. Em 1990, Bush apresentou a proposta de criação de uma força militar multinacional coordenada pelos Estados Unidos, com o objetivo de combater ao tráfico de drogas ilícitas, a qual não avançou. Bill Clinton (1993-2001), por sua vez, destacou o caráter transnacional do crime organizado, vinculando-o ao processo de globalização, intensificação dos fluxos de mercadorias e pessoas, além de outras práticas criminosas como a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas e de pessoas. Deve-se destacar nesta gestão a instituição do Plano Colômbia, em 2000, que fortaleceu a assistência militar estadunidense. O governo de George W. Bush (2001-2009), por sua vez, manteve a lógica de externalização do problema das drogas, associando, após os atentados de 11 de setembro de 2001, o narcotráfico ao terrorismo (PEREIRA, 2015; RODRIGUES, 2012).

A gestão de Barack Obama (2009-2017) iniciou com a retórica de transformação do paradigma de combate às drogas. Do ponto de vista doméstico, a Estratégia Nacional de Controle de Drogas, de 2010, defendia a necessidade de balancear as políticas voltadas à temática, no sentido de tratá-la simultaneamente como uma questão de aplicação da lei e de saúde pública. Por outro lado, reconheceu-se a responsabilidade compartilhada dos Estados Unidos com os países produtores, de modo que a demanda interna, e não apenas a oferta externa, deveria ser reduzida, o que em partes, como indica Milani (2017), poder representar uma tentativa de melhorar as relações com a América Latina, que se fragilizavam. A autora,

⁶No contexto da estratégia andina, os funcionários estadunidenses incentivaram os exércitos latino-americanos a lutar contra as drogas, adotando funções internas que seriam impensáveis para as Forças Armadas dos Estados Unidos em seu país (ISACSON, 2005, p. 40, tradução nossa).

porém, observou que, apesar das pretensas mudanças de concepção apresentadas pelo então presidente, as diretrizes de ação mantiveram-se. Neste sentido, a Estratégia de Combate ao Crime Organizado, publicada em 2011, tinha como foco a “integração e coordenação dos mecanismos de segurança e a atuação com parceiros internacionais, de forma a estimular o combate ao crime transnacional por parte dos outros governos” (MILANI, 2017, p. 06).

No que se refere ao problema de pesquisa do presente trabalho, o paradigma estadunidense de guerra às drogas, fundamentado na ideia de uma ameaça externa, oriunda dos países produtores, cujo foco de ação consistiu em medidas repressivas em detrimento dos instrumentos de saúde pública, fundamentou, como afirmam Youngers e Rosin (2005), um processo de militarização na América Latina. Deve-se especificar, porém, que o conceito de militarização refere-se a um amplo conjunto de atividades, entre as quais se encontra a utilização de forças armadas no interior de suas fronteiras nacionais – objeto específico da análise. Pode-se notar, ainda, que o envolvimento direto das estruturas de defesa estadunidenses neste processo está direcionado de forma mais intensa aos países da América Central e Andina (YOUNGERS; ROSIN, 2005). De todo modo, a agenda do país norte-americano volta-se para o continente como um todo, havendo assim pressões direcionadas à Argentina e ao Brasil, que de certo modo pautaram os debates acerca do emprego interno das forças armadas nestes países, como será apresentado no próximo capítulo. Aqui indicamos apenas a existência de um impulso estadunidense, no âmbito da agenda de combate ao narcotráfico, à alocação dos meios militares dos países da região no interior das fronteiras nacionais, porém, para compreender de forma mais profunda a influência dos Estados Unidos nas políticas de droga da região, é preciso analisar sua atuação em relação aos aparatos policiais desses países.

4.4 Arranjos regionais

A concepção de multidimensionalidade da ameaça e da segurança, que contempla a agenda de segurança estadunidense e dá espaço para a alocação das forças armadas em atividades internas, consolidou-se no âmbito da segurança hemisférica, sob a égide da OEA e das Conferências de Ministros de Defesa das Américas. A necessidade de repensar a segurança internacional e as características das ameaças, diante das transformações advindas da desarticulação do ordenamento internacional da Guerra Fria apresentou-se também no âmbito regional. Neste sentido, em 1991, durante a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, criou-se um grupo de trabalho para estudar as novas condições e

apresentar recomendações para a agenda de segurança hemisférica. No ano seguinte o grupo de trabalho foi substituído pela Comissão Especial de Segurança Hemisférica, que foi, por sua vez, transformada, em 1995, na Comissão de Segurança Hemisférica (DONADELLI, 2016; PAGLIAI, 2006; SAINT-PIERRE, 2012; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1991; 1992).

Em 2002, na Declaração Bridgetown, resultado do Trigésimo Segundo Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA, os ministros das Relações Exteriores e chefes de delegação presentes afirmaram que as ameaças e desafios à segurança hemisférica são de natureza diversa, alcance multidimensional e caráter transnacional, abrangendo aspectos políticos, econômicos, sociais, ambientais e de saúde, o que exigiria cooperação entre os Estados e a resposta a partir de múltiplos setores. Ademais, o documento determinou que a abordagem multidimensional deveria ser tema da Conferência Especial sobre Segurança, a ser realizada no ano seguinte (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2002). Em 2003, a Conferência aconteceu no México, tendo como resultado a Declaração sobre Segurança nas Américas. No documento declarou-se que a nova concepção de segurança hemisférica tem alcance multidimensional, abrangendo tanto as novas ameaças quanto as preocupações convencionais. Neste sentido, apresenta-se uma série de desafios à segurança do hemisfério, entre os quais se encontram questões das mais diversas naturezas como: terrorismo; crime organizado transnacional; tráfico de drogas, armas e pessoas; ataques cibernéticos; corrupção; lavagem de dinheiro; pobreza extrema e exclusão social; deterioração do meio ambiente; e riscos à saúde (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2003). No âmbito da Cúpula das Américas, reuniões realizadas periodicamente entre chefes de Estado e de governo do continente, as preocupações com ameaças como crime organizado transnacional e terrorismo estiveram presentes, como indicado por Donadelli (2016), desde o primeiro encontro, em 1994. A caracterização das ameaças como multidimensionais, porém, ocorreu na Declaração de Quebec, em 2001. A autora destaca ainda que, em 2005, na Declaração de Mar del Plata, consolidou-se a ideia de segurança multidimensional.

A multidimensionalidade das ameaças e da segurança, no âmbito da OEA, torna-se um aspecto particularmente sensível para o nosso objeto de estudo quando debatida nas Conferências de Ministros da Defesa das Américas (CMDA). As reuniões e declarações apresentadas até aqui se inserem em um âmbito mais amplo, em que há o reconhecimento de diversos problemas, que podem ser resolvidos através de diferentes instrumentos estatais. No âmbito das CMDAs, porém, as questões são tratadas pelos responsáveis pela pasta de Defesa,

ou seja, por aqueles que administram a força de letalidade de seus Estados. As Conferências tiveram início em 1995 e, após o segundo encontro, no ano seguinte, passaram a ser realizadas a cada dois anos. As mesmas ameaças, não vinculadas às questões convencionais da defesa, que foram indicadas na Declaração sobre Segurança nas Américas, de 2003, estiveram presentes em todas as declarações das CMDAs entre 1995 e 2014, tendo o narcotráfico recebido especial atenção. Foi na Declaração de Santiago, em 2002, decorrente da quinta Conferência, que se empregou pela primeira vez, no âmbito das CMDAs, o termo multidimensionalidade, vinculando-o às ameaças. Nesta mesma ocasião, associou-se o combate às ameaças transnacionais à consolidação da democracia no continente. A Declaração de Quito, de 2004, por sua vez, vinculou segurança e desenvolvimento. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1995; 1996; 1998; 2000; 2002b; 2004; 2006; 2008; 2010; 2012; 2014).

Como discutido, a adoção da perspectiva multidimensional não necessariamente ocasiona a escolha automática das forças armadas como instrumento específico para lidar com ameaças que não se referem à esfera militar. As CMDAs, porém, sob o signo da multidimensionalidade, inseriram no âmbito da defesa questões circunscritas à esfera do crime, tanto aquele que conta com o uso direto da violência física, como o tráfico de drogas ilícitas, armas e pessoas, quanto aquele que não faz uso da mesma, como a corrupção e a lavagem de dinheiros, além de questões vinculadas a falhas no sistema de proteção social do Estado, como a pobreza extrema. Mesmo que em grande parte das declarações resultantes das CMDAs esteja estabelecido que cada país tem soberania para decidir, de acordo com a legislação nacional, quais instrumentos são mais adequados para lidar com cada ameaça (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2002b; 2004; 2012), – o que, como indicado por Vitelli (2016), explicita a existência uma notória tensão entre os países que aceitaram o envolvimento de suas forças armadas em questões de segurança interna e aqueles que o rechaçam –, as reuniões em questão levam os ministros responsáveis pela gestão da defesa e das forças militares a se envolverem na análise e resolução de tais problemas. Em algumas ocasiões foi explicitamente sugerido o emprego das forças armadas como meio para combater as denominadas “novas ameaças”. Neste sentido, na Declaração de Williamsburg, afirma-se que os países concordaram em considerar o incremento da cooperação militar em apoio aos esforços policiais de erradicação das drogas ilícitas, destacando a troca de informações e a atuação das forças armadas. Em 2004, na Declaração de Quito, destacou-se o fortalecimento da interoperabilidade entre forças militares e forças de segurança pública. A Declaração de Arequipa, de 2014, por sua vez, solicitou que seja facilitado o

compartilhamento de experiências de emprego das forças armadas em assuntos de segurança entre os países com experiência neste tipo de atividade e aqueles que requisitarem apoio.

Em contrapartida, em 2008, sob a égide da UNASUL, foi aprovada a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), como uma instância de consulta, cooperação e coordenação, tendo como objetivos: consolidar a América do Sul como uma zona de paz; conformar uma identidade regional em matéria de defesa; gerar consensos e fortalecer a cooperação sul-americana em defesa (UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS, 2008). Como indicado por Medeiros Filho (2010b, p. 32) “a proposta de um arranjo propriamente sul-americano, rompendo com essa longa tradição pan-americana, por si só já confere ao CDS um interessante ineditismo geopolítico na América do Sul”. Para o autor, uma das demandas que poderiam influenciar os rumos tomados pelo Conselho é a do combate ao crime organizado transnacional, o que corroboraria o posicionamento cristalizado na OEA. A sucessiva conformação dos conselhos ministeriais da UNASUL, porém, indicou um movimento na direção oposta.

Em agosto de 2009, no contexto da III Reunião Ordinária do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e Governo da UNASUL, foi criado o Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), cujos principais objetivos são: desenvolver estratégias e mecanismos de coordenação e cooperação para lidar com a questão do narcotráfico; construir uma identidade sul-americana referente ao problema mundial das drogas; desenvolver a cooperação interestatal entre as agências especializadas de cada Estado, fortalecendo assim a confiança mútua. Na mesma ocasião, aprovou-se a criação do Conselho de Desenvolvimento Sul-Americano, que tem como um de seus objetivos a promoção do desenvolvimento social e humano com igualdade e inclusão, a fim de erradicar a pobreza e superar as desigualdades da região (UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS, 2009; 2010; 2010b). Em 30 de novembro de 2012, estabeleceu-se o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (DOT), tendo como objetivos: fortalecer a segurança cidadã, a justiça e a coordenação de ações para enfrentar o crime organizado transnacional; propor estratégias, planos de ação e mecanismos de coordenação; promover a articulação de consenso em temas vinculados à temática; fomentar o intercâmbio de experiências (UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS, 2012).

A divisão entre questões de defesa e segurança interna, que se pode observar na constituição institucional da UNASUL, fica explícita no relatório parcial do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), órgão permanente do CDS, cuja função consiste na

elaboração de estudos voltados aos objetivos do Conselho. No documento, produzido diante da demanda de sistematizar as concepções dos países membros acerca da defesa e da segurança, afirma-se que

[...] não corresponde ao Conselho de Defesa Sul-Americano tratar questões de segurança pública, que também são sujeitos a definição e gestão de instâncias diferentes aos Ministérios de Defesa na maioria dos países, é necessário avançar no estudo de um possível mecanismo de cooperação regional para a segurança pública diferenciado do de Defesa, que poderia ser um Conselho de Segurança Pública ou Interior. (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2012, s.p.).

Neste sentido, pode-se afirmar que em relação ao conjunto de questões convencionalmente denominado de “novas ameaças”, a UNASUL apresenta um posicionamento oposto àquele assumido pela OEA e pelas instâncias vinculadas à segurança hemisférica. Enquanto no âmbito das CMDAs a defesa e a segurança interna estão intimamente vinculadas, no foro sul-americano estão claramente distinguidas. Neste sentido, Martinez e Lyra (2015) defendem que na UNASUL houve um processo de dessecuritização do narcotráfico, retirando, assim, a temática do âmbito do emergencial da ameaça existencial e incluindo-a na lógica da política regular, regulada por princípios democráticos. Os autores afirmam que o tratamento dado à questão do narcotráfico na UNASUL indica uma pretensão de romper em muitos pontos com a lógica estadunidense da guerra às drogas, entre os quais está a divisão de responsabilidades entre países produtores e consumidores.

Ainda que seja relevante destacar que a divisão institucional entre defesa e segurança interna tenha ocorrido justamente no arranjo regional de defesa em que não há a participação dos Estados Unidos, a capacidade do mesmo de contrapor a agenda estadunidense deve ser relativizada, o que pode ser percebido através do posicionamento do Brasil, principal promotor da construção do CDS. Em março 2009, o então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, ao anunciar que a América do Sul contaria com uma agência própria para lidar com o problema do tráfico de drogas ilícitas, afirmou que deveria haver uma menor interferência dos Estados Unidos nesta matéria e que o país norte-americano deveria atuar não como fiscal, mas como parceiro no combate ao narcotráfico (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2009). Por outro lado, um documento disponibilizado pelo portal *Wikileaks*, indica que o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, em conversa com embaixador estadunidense, Clifford M. Sobel, afirmou, também em março de 2009, que o presidente, Lula da Silva, havia feito uma oferta a seu homólogo estadunidense, Barack Obama, segundo a qual o mandatário brasileiro empenhar-se-ia em engajar os países da região

a trabalhar em conjunto com os Estados Unidos no combate às drogas. Neste contexto, Sobel afirmou que o ministro brasileiro considerou o CDS como o espaço ideal para levar os Estados da região a empregar seus militares na luta contra o narcotráfico (SOBEL, 2009).

A propósito de contradições entre as posturas assumidas nos arranjos regionais e as missões efetivamente designada às forças militares, é ilustrativa a resposta dada pelo Brasil ao questionário realizado pela Secretaria-Geral da OEA, em 2001, como preparação para a Conferência Especial sobre Segurança, que ocorreu em 2003. Diante da questão relativa às implicações das denominadas novas ameaças para a segurança hemisférica, a resposta brasileira foi de que

Na opinião do Governo brasileiro, o crime organizado não deve ser enfrentado por forças armadas regulares. O combate ao narcotráfico no Brasil é, por disposição constitucional expressa, atribuição das forças policiais, cabendo às forças armadas a participação em atividades de apoio logístico, inteligência e respaldo à ação das polícias. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2002c, p. 25).

Vale recordar que, como indicado no segundo capítulo, tal resposta foi elaborada justamente no ano em que, através do Decreto 3897, o governo brasileiro estabeleceu as diretrizes para o planejamento, coordenação e execução das operações de Garantia da Lei e da Ordem.

A Argentina, por sua vez, corroborou a concepção de novas ameaças, caracterizadas pela transnacionalidade, defendendo a necessidade de um incremento da cooperação regional nesta matéria, sem fazer referência ao espaço a ser ocupado pelas forças armadas. O país não assumiu uma posição contraditória, como fez o Brasil, considerando que foi também em 2001 que se estabeleceu a Lei de Inteligência Nacional que, como será evidenciado no próximo capítulo, constitui um dos pilares da separação entre defesa e segurança pública na Argentina, porém, não assumiu um posicionamento claro em relação à função militar.

No que se refere, mais especificamente, ao problema de pesquisa do presente trabalho interessou-nos aqui compreender de que forma tais configurações regionais contribuíram para as condições necessárias à conformação dos padrões de emprego das Forças Armadas argentinas e brasileiras observados entre 2005 e 2015. Consideramos que ainda que as pressões externas advindas da agenda estadunidense de combate ao narcotráfico, assim como as diversas perspectivas que se cristalizaram nos organismos regionais voltados à cooperação na área de defesa e segurança, tenham pautado o debate acerca das missões militares, indicando o apoio ou o rechaço ao envolvimento das forças armadas em questões primordialmente policiais e a consequente alocação dos meios de violência letal no interior

das fronteiras nacionais, as mesmas não podem ser vistas como explicação, ao menos por si mesmas, do quadro apresentado no segundo capítulo, cuja conformação objetivamos compreender, assim fosse, a divergência na utilização dos meios militares nos dois países não se verificaria, visto que os impulsos externos indicam uma mesma direção a ambos. As pressões estadunidenses, assim como as iniciativas regionais, encontram na Argentina e no Brasil contextos diversos em matéria de defesa e forças armadas, caracterizados por papéis militares divergentes, cuja conformação trataremos de explicar no próximo capítulo.

5 DIMENSÃO INTERNA

Delimitar a data do início de um processo histórico constitui sempre uma escolha arbitrária, mais do que indicar aqui a origem e o momento exato em que a objetivação de determinado papel das forças armadas teve início, intentamos evidenciar como o envolvimento das instituições castrenses nas questões internas dos países estudados esteve historicamente associado ao espaço específico que os militares ocuparam em sua relação com o Estado e com a sociedade, colocando-se na qualidade de agentes da modernização, instituição profissionalizada de defesa externa e garantidores da ordem política e social, o que teve sua maior expressão nos governos autoritários das décadas de 1960 e 1970. O direcionamento da força militar para o interior das fronteiras nacionais é, portanto, um fenômeno constitutivo dos Estados argentino e brasileiro. O instrumento militar foi tradicionalmente um mecanismo de controle social, mais do que um aparato de política externa para os países da região, neste sentido, a priorização do inimigo interno apresentou-se muito antes da adesão à agenda estadunidense da Guerra Fria. Como indica Alain Rouquié (1984, p. 123, grifo do autor)

são os problemas internos, os perigos domésticos, sociais ou políticos que solicitam propriamente a ação militar das forças armadas latino-americanas. No Brasil – onde os oficiais desconhecem as guerras desde a do Paraguai, que terminou em 1870 e, sem remontar às ‘emoções’ regionais que pontuaram o passado imperial, com rebeliões como a da Sabinada na Bahia em 1837, ou as revoltas Praieira e Farrroupilha de Pernambuco e do Rio Grande do Sul de 1840 a 1850 – foi o Exército que esmagou, não sem alguma dificuldade, as rebeliões camponesas do Contestado e de Canudos. O Exército argentino nunca teve outros inimigos além dos índios reprimidos no Sul e pacificados no Norte nos anos trinta, dos metalúrgicos de Buenos Aires em 1919, dos trabalhadores temporários agrícolas da Patagônia em 1920 e dos anarquistas vindos da Europa. (ROUQUIÉ, 1984, 123, grifo do autor).

Desde o surgimento dos países estudados, portanto, a dinâmica das relações entre o Exército e o Estado foram caracterizadas pela atuação da força castrense em território nacional e por repetidas ingerências militares na vida política, as quais começaram a assumir rumos divergentes somente após os processos de transição para a democracia, na década de 1980. Consideramos que os regimes militares, caracterizados pelo terrorismo de Estado, que se estabeleceram em 1964, no Brasil e, de forma mais intensa, em 1973 na Argentina, representam o período mais emblemático de imersão do instrumento militar na segurança interna, a fim de eliminar um suposto inimigo.

O processo de modernização e profissionalização dos setores militares da região, que se desenvolveu entre os séculos XIX e XX, tem uma função importante na conformação deste

papel castrense. Segundo Rouquié (1984), em decorrência do mesmo, os militares assumiram para si atividades que excediam amplamente a tarefa de defesa externa como: a centralização do poder, em oposição a rebeliões indígenas, o controle do território, através das guarnições estabelecidas como representações do Estado, defesa da soberania e integração dos “diferentes componentes étnicos de uma mesma comunidade” (ROUQUIÉ, 1984, p. 122). Desde de então, a ingerência militar na vida política dos países baseou-se em uma suposta neutralidade legitimadora das forças armadas, as quais se identificavam como reserva moral e representação da unidade nacional, identificando inimigos internos a serem combatidos. Soprano (2016), ao analisar o desenvolvimento da cultura militar argentina, afirma que a modernização neste período tem um efeito paradoxal, uma vez que o ímpeto de estatização do Exército resultou na conquista do Estado pelo setor castrense. Fundamenta-se então uma concepção das forças armadas como instituição suprapartidária que, para além das disputas entre os grupos políticos, estaria responsável por salvaguardar os interesses nacionais – cujo significado era definido pelos próprios militares –, diante de inimigos internos e externos que foram se redefinindo ao longo da história, como exemplifica Paula Canelo (2010, p. 12), no caso argentino:

[...] el nacionalismo aristocrático uriburista se declaraba partidario del restablecimiento de las jerarquías sociales perturbadas por la “chusma radical”, los coroneles y generales de la Revolución de 1943 se proponían “recomponer la paz social” alterada por la “agitación comunista”, los “gorilas” de la “Revolución Libertadora” buscaban volver a las condiciones del “preperonismo”, y el autoritarismo burocrático de la “Revolución Argentina” le declaraba la guerra al “enemigo marxista”(CANELO, 2010, p.12)⁷.

Neste capítulo, portanto, tratamos de mostrar que nos países estudados sedimentou-se historicamente um papel castrense, nos termos de Berger e Luckmann (2009), vinculado ao combate à desordem, à salvaguarda da ordem, cujo sentido altera-se conjunturalmente. A este papel estão circunscritas tanto a intervenção militar na esfera política, quanto na ordem social. Assim, a mobilização interna das forças armadas com a finalidade de empregar a força não está necessariamente condicionada à atuação política das instituições castrenses. Ambas estão inseridas em uma esfera mais ampla: o papel interventor. Deste modo, no caso brasileiro os avanços no controle político das Forças Armadas nos anos de 1990, sem se desconsiderar

⁷ (...) o nacionalismo aristocrático uriburista declarava-se partidário do reestabelecimento das hierarquias sociais perturbadas pela “massa radical”, os coronéis e generais da Revolução de 1943 propunham “recompôr a paz social” alterada pela “agitação comunista, os “gorilas” da “Revolução Libertadora” buscavam voltar às condições “pré-peronismo”, e o autoritarismo burocrático da “Revolução Argentina” declarava guerra ao “inimigo marxista”. (CANELO, 2010, p. 12, tradução nossa).

certas continuidades na autonomia castrense, não culminou na redução da alocação interna de tropas nos anos seguintes, o resultado, como apresentado no segundo capítulo, foi justamente o contrário. Seguindo esta lógica, defendemos que o rechaço ao emprego da força militar no âmbito doméstico que se processou na Argentina após a transição para a democracia, reflete a ruptura e a transformação do papel interventor, na esteira do qual também se reforçou o empenho por submeter as Forças Armadas ao mando político do governo civil.

5.1 Antecedentes históricos, ditaduras militares e conformação do papel castrense

Em relação ao caso argentino, Emilio Dellasoppa (1998) defende que desde 1943, com o golpe de Estado que destituiu Ramón Castillo e estabeleceu um governo militar, na esteira do qual foi fortalecida a figura política de Juan Domingo Perón, conformou-se no país um padrão de conflito entre peronismo e antiperonismo, que marcou a vida política argentina até a transição do governo autoritário para a democracia, em 1983. O embate entre as duas partes, segundo o autor, caracterizou-se pela banalização do uso da violência na vida política. A deposição de Perón, em 1955, é amplamente indicada pela bibliografia como um momento de transformação da atuação política das Forças Armadas, que deixariam de ser um grupo de pressão, para se tornarem um sujeito político com alto grau de autonomia (SAIN, 1999). O princípio de subordinação militar ao governo civil, importante característica da Doutrina de Defesa Nacional, desenvolvida no governo de Perón, não estava associada ao afastamento dos militares das dinâmicas internas, muito pelo contrário, seu governo foi intensamente marcado por uma lógica militarista na condução das disputas políticas domésticas, identificando e buscando eliminar inimigos internos (DELLASOPPA, 1998).

O papel central assumido pelos militares neste período pode ser entendido com base na análise feita por Guillermo O'Donnell (1973) acerca da situação política da Argentina entre 1955 e 1966. Segundo o autor, neste período, conformou-se um jogo democrático impossível. Sua tese é consistentemente sintetizada por Linz e Stepan (1999) em três suposições contextuais básicas. A primeira relaciona-se às práticas ambivalentes de Perón em relação à democracia durante seu governo. O peronismo constituía a maior força política do país, de modo que em eleições livres certamente chegaria ao poder. Havia a ideia, porém, de que, caso tomasse o poder não respeitaria as instituições democráticas, neste sentido havia a perspectiva de que não se deveria permitir que o partido peronista concorresse nas eleições. A segunda suposição consiste no fato de que o maior partido de oposição ao Partido Justicialista (PJ) – cujo candidato era Juan Domingo Perón –, a União Cívica Radical do Povo (UCRP), além de

não ter condições de vencer um pleito eleitoral, sem que se impusesse restrições ao peronismo, não seria capaz de governar caso chegasse ao poder. Por fim, a burguesia nacional aceitava os militares como árbitros do jogo eleitoral, com a função de encerrar a disputa em duas circunstâncias: caso houvesse a vitória do peronismo ou dos pequenos partidos vinculados a este, o que seria considerado uma crise de legitimidade; ou caso os partidos antiperonistas não tivessem condição de governar de forma eficaz. Portanto, os militares eram considerados por esta elite não apenas um árbitro confiável e um possível governante temporário, mas um interventor legítimo.

A destituição de Perón do poder, em 1955, foi produto de uma intervenção militar autodenominada de Revolução Libertadora, liderada pelo General Lonardi – derrubado por seus pares dois meses após o golpe (ROMERO, 2006). A chegada do antiperonismo ao poder, segundo Dellasoppa (1998), teve como resultado a intensificação do conflito objetivado na sociedade argentina. Neste contexto, o ímpeto por “desperonizar” a sociedade e as instituições argentinas estava vinculado à intensificação das ações de repressão e inteligência. Segundo o autor, neste contexto, as cidades de Rosário e Ensenada foram praticamente ocupadas por tropas. O General Juan Constantino Quaranta foi encarregado de todos os serviços de repressão e inteligência, ao ser nomeado Comissariado Especial do Poder Executivo, o que posteriormente viria a se tornar a Secretaria de Informações de Estado, criada com aporte das Forças Armadas (DELLASOPPA, 1998).

O fim do governo instaurado pela Revolução Libertadora e o retorno dos civis à presidência, com a eleição de Arturo Frondizi (1958-1962), foi marcado por acentuada crise econômica, acelerado aumento da inflação e intensas mobilizações sindicais, que foram reprimidas com o uso do instrumento militar. Em seu primeiro ano de mandato, Frondizi, declarou estado de sítio diante da greve dos petroleiros; respondeu à greve dos ferroviários colocando os mesmos sob controle militar; e utilizou as Forças Armadas para reprimir ocupações de fábricas e passeatas, resultando na prisão de duzentos trabalhadores, os quais foram submetidos a julgamento em tribunais militares (FAUSTO; DEVOTO, 2004). Em 1959, a greve e ocupação do Frigorífero Nacional, que estava em vias de ser privatizado, terminou com a retirada forçada dos trabalhadores, operação desenvolvida com tanques do Exército e mil e quinhentos homens da polícia e gendarmeria (DELLASOPPA, 1998). No mesmo ano, após uma greve geral deflagrada pelos sindicatos, o controle do transporte público de Buenos Aires foi transferido pelo governo às instituições castrenses. Neste sentido, é importante destacar a criação, durante o mandato de Frondizi, do plano Conintes (Comoção Interna do Estado), na esteira do qual La Plata, Berisso e Ensenada foram declaradas zonas

militares e patrulhas castrenses foram instituídas nas periferias de Buenos Aires. Os protestos e a violência política continuaram com enfrentamentos entre grevistas e policias, além de atentados a bomba. Neste contexto, “em decorrência do Plano Conintes, muitos operários e militantes da Juventud Peronista são levados para quartéis militares e submetidos a uma disciplina militar (‘orden cerrado’) rigorosíssima, estilo campo de concentração. Posteriormente são julgados por tribunais militares em rito sumário” (DELLASOPPA, p. 241).

Não se deve pensar, porém, que a atuação dos militares nas questões internas resumiu-se ao cumprimento de missões repressivas ordenadas pelo governo civil. Em 1959, quando foi levado a público o pacto que Frondizi havia firmado com Perón para garantir sua eleição, e as pressões militares tornaram-se insuportáveis, Frondizi redesenhou sua composição ministerial, atribuindo a pasta da economia ao candidato militar, Alvaro Alsogaray, de modo que “até a sua derrocada, em 29 de março de 1962, o Presidente Frondizi seria virtual prisioneiro dos militares” (DELLASOPPA, 1998, p. 241).

Em 1966, as Forças Armadas assumiram novamente o poder na Argentina, destituindo Arturo Illia, cujo governo foi marcado pela escassez de legitimidade, uma vez que assumiu o poder com somente 22% dos votos, em um contexto no qual o peronismo estava excluído do processo eleitoral. O afastamento de Illia ocorreu sem resistência e de forma consensual entre os setores de maior relevância política no país – sindicatos, empresariado, Igreja e Forças Armadas. A instituição castrense tomou o poder considerando que a única forma possível de controlar o peronismo seria através de um regime autoritário de longo prazo, guiado pelo objetivo de despolitização da sociedade argentina. Neste sentido, os militares consideravam-se técnicos, assumindo uma suposta posição de alheamento de qualquer disputa partidária. A subversão e periculosidade à segurança nacional, ou seja, a definição do inimigo interno – diretamente associado ao peronismo e ao marxismo –, era atribuída a qualquer tipo de comportamento que se afastasse dos padrões morais da direita cristã (DELLASOPPA, 1998; SAIN, 1999).

O direcionamento da força de letalidade do Estado – que neste momento confundia-se com o governo – para o interior das fronteiras nacionais, continuava presente na repressão a manifestações e greves. Durante o regime instaurado pela Revolução Argentina, destaca-se a repressão militar às greves dos portuários, dos petroleiros da destilaria de La Plata e dos operários da barragem de El Chocón, no sul do país. Ademais, deve-se indicar a repressão direcionada às universidades públicas, consideradas foco de infiltração marxista (DELLASOPPA, 1998). O Exército voltou a atuar diretamente na repressão de protestos,

quando, em 29 de maio de 1969, os movimentos estudantis e sindicais da cidade de Córdoba conjugaram-se no *Cordobazo*. A manifestação, fortemente reprimida pela polícia, foi marcada por enfrentamentos violentos e só foi controlada dois dias após seu início, pela intervenção direta dos meios castrenses com o trágico saldo de 20 a 30 mortos, 500 feridos e 300 presos (ROMERO, 2006).

Segundo Dellasoppa (1998, p. 296, grifo do autor), “uma lição que muitos (guerrilha e antiguerrilha, dirigentes sindicais, membros do aparelho do Estado e não poucos intelectuais) acreditavam extrair do episódio do Cordobazo foi da suprema eficácia da violência”. Neste sentido, o autor afirma que ainda que desde 1966 movimentos armados, tanto peronistas quanto marxistas, estivessem sendo treinados, é com o *Cordobazo* que o fenômeno da guerrilha surge em sua expressão pública. Em 1970 havia sete grupos armados consideravelmente estruturados e com visibilidade no país, os quais posteriormente confluíram nas duas mais importantes organizações armadas da história argentina: o Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) e os Montoneros. Da mesma forma que o emprego da violência por parte da guerrilha avançava, o Exército preparava-se, treinando unidades antiguerrilha, desde 1966. Dellasoppa (1998) afirma que o endurecimento da repressão levou a uma guerra secreta, cujas práticas de tortura, prisões arbitrárias e desaparecimento forçado vinham sendo denunciadas.

Os grupos armados continuaram atuando, mesmo com o fim do governo militar e com a volta do peronismo ao poder, inicialmente com a eleição de Héctor Cámpora e posteriormente com o retorno do próprio Perón à Presidência, em 1973. Em 1975, durante o mandato de Isabel Perón, que assumiu após a morte do marido no ano anterior, o governo considerou que as forças de segurança resultavam insuficientes para conter a ação guerrilheira e militarizou de forma direta o combate à chamada subversão. Por fim, em março de 1976, a Junta Militar destituiu a presidente, dissolveu o Congresso e suspendeu as atividades dos partidos políticos e dos sindicatos, sob o argumento de combater a corrupção e a subversão. (SAIN, 1999). Dava-se, então, início ao governo militar mais violento que o país viria a conhecer, o qual se autodenominou de Processo de Reorganização Nacional (PRN).

No Brasil, ainda que a tomada direta do poder pelos militares não constitua um fenômeno tão recorrente quanto na Argentina, as Forças Armadas brasileiras, em especial o Exército, estiveram presentes, como indica Rouquié (1984), em todas as vicissitudes da política nacional. Da mesma forma, foram constantemente mobilizados no território nacional. Tais intervenções estão diretamente vinculadas ao papel de garantidores da ordem, que se cristalizou enquanto função, como indicado por Mathias e Guzzi (2010), na quase totalidade

das constituições nacionais, estando ausente apenas nas cartas constitucionais de 1824, contexto em que estava em vigência o Império, e na de 1937, que dava base a um governo autoritário, fortemente fundamentado nas Forças Armadas.

Neste sentido, McCann (1979; 2007), considerando o desenvolvimento histórico que levou à ditadura militar de 1964, defende uma perspectiva de continuidade. O autor questiona Alfred Stepan (1973), segundo o qual, na década de 1960 há a conformação de um novo profissionalismo militar no Brasil. Enquanto o antigo profissionalismo, convergente com a concepção de Huntington (1996), ou seja, com foco nas ameaças externas e na neutralidade política das forças armadas, o novo estaria empenhado na segurança interna, sob um alto grau de politização das instituições castrenses. McCann (1979) defende, porém, que este antigo profissionalismo, pensado em um contexto histórico alheio ao brasileiro, nunca foi observado no país, de modo que a tomada do poder pelos militares em 1964 tem raízes históricas mais profundas. Antes do estabelecimento da República, as Forças Armadas estavam intensamente empenhadas na contenção de revoltas internas, como: a Cabanagem, entre 1835 e 1840, no Pará; a Sabinada, entre 1837 e 1838, na Bahia; a Balaiada, entre 1831 e 1841, no Maranhão; a Revolta de Alagoas, de 1844; a Revolta Praieira, entre 1848 e 1850, em Pernambuco; e a Farroupilha, entre 1835 e 1845, no Rio Grande do Sul. O único conflito externo do período foi a Guerra do Paraguai (1864-1870). Durante a República Velha, estabelecida após a queda do Império, em 1889, o direcionamento interno manteve-se:

Oficiais governavam as cidades de fronteira estratégicas, mapeavam o país, demarcavam fronteiras, construíam estradas e linhas telegráficas e férreas, quartéis, comandavam as forças policiais e o corpo de bombeiros no Rio de Janeiro e em outras cidades, intervinham na política local por ordem federal e faziam cumprir ordens legais. Também dirigiam arsenais, uma usina siderúrgica, prisões e programas de aprendizado em orfanatos, além de supervisionar o Serviço de Proteção ao Índio e lecionar e administrar o sistema educacional do Exército. (MCCANN, 2007 p. 15).

Ainda durante a Primeira República, destacam-se as mobilizações militares direcionadas à eliminação de Canudos entre 1896 e 1897. A comunidade religiosa, estabelecida no sertão baiano e comandada por Antônio Conselheiro, foi considerada uma ameaça à República recém-fundada e vinculada a um suposto ímpeto monarquista, de modo que, à época o combate à mesma foi considerado uma ação voltada à garantia da ordem e das instituições nacionais. Neste sentido, o governador da Bahia solicitou tropas federais, o que gerou certa resistência de alguns militares, uma vez que este tipo de ação não estava judicialmente regulamentada – ainda que as atividades de garantia da lei e da ordem já

estivessem previstas na Constituição de 1891. Canudos foi desmantelada, com muita dificuldade, pelas Forças Armadas brasileiras após três expedições. Em 1914, o Exército envolveu-se novamente na repressão de um conflito interno, desta vez na região sul do país. A revolta do Contestado, que ocorreu no estado de Santa Catarina, onde a população local, baseada, assim como em Canudos, em fortes crenças messiânicas, organizou-se contra a violenta desapropriação de terras vinculadas ao capital internacional e foi combatida por tropas federais (MCCANN, 2007).

Do ponto de vista da ingerência política, os castrenses foram responsáveis tanto pela derrubada do Império e estabelecimento do sistema republicano no país, em 1889, quanto por levar a cabo a Revolução de 1930, em decorrência da qual uma Junta Militar depôs o então presidente Washington Luís, pondo fim à República Velha. Posteriormente, os militares tornaram possível o estabelecimento da ditadura do Estado Novo, em 1937, comandada por Getúlio Vargas, como também atuaram em sua destituição em 1945. Neste sentido, pode-se afirmar que o golpe de 1964, que usurpou o governo de João Goulart, é mais uma expressão do papel interventor das Forças Armadas brasileiras, que nesta ocasião tomaram para si o centro do poder político. A partir de então o presidente deveria ser um general indicado pela instituição castrense e eleito pelo Congresso, posteriormente pelo Colégio Eleitoral. Os militares passaram a governar através de Atos Institucionais, sendo o de número 5 (AI-5), de 1968, o mais emblemático em relação à repressão, por suspender direitos civis em nome da segurança nacional e por, ao contrário de seus precedentes, não estabelecer um prazo para sua vigência (SKIDMORE, 1989).

5.2 Processos de transição para a democracia

A passagem dos governos militares – representação mais bem acabada do papel das Forças Armadas argentinas e brasileiras enquanto pretensos bastiões da ordem – para o regime democrático, na década de 1980, constitui um ponto fundamental para a nossa hipótese. Defendemos que é este o momento em que o papel assumido pelas instituições castrenses, que, como apresentamos até aqui, assemelhou-se historicamente nos dois países estudados, passou a divergir, diante da mudança de rota que a transição para a democracia representou na Argentina e o esforço de continuidade que a mesma significou no Brasil. Antes de apresentarmos as características destes processos que dão subsídio ao nosso argumento, analisaremos a relação entre missões militares e pretorianismo.

O debate acerca dos processos de transição na América do Sul está vinculados à

atuação política dos militares, ou seja, à tomada forçada do centro decisório do Estado pela burocracia militar – convencionalmente denominada de pretorianismo –, a autonomia política das instituições castrenses e a necessidade de subordinação das mesmas aos governos civis, enquanto instrumento e não mais ator político (D'ARAÚJO; CASTRO, 2000; SAINT-PIERRE, 2007; SOARES, 2006). Como dissemos anteriormente, o controle dos militares, enquanto subordinação institucional das forças armadas ao mando civil, não garante a exclusão do instrumento militar do Estado de atividades de segurança pública, uma vez que a iniciativa para o emprego interno das forças castrenses pode ser oriunda do próprio governo civil democraticamente eleito. A estrita separação entre controle dos militares e da militarização, como proposta por Levy (2014), não se apresenta, porém, de forma tão clara na realidade dos países sul-americanos que vivenciavam o episódio mais intenso de dominação militar sobre o Estado. Naquele momento as questões eram pensadas de forma conjunta, uma vez que se referiam a um mesmo papel interventor. Assim, no processo de transição argentino estabeleceu-se uma concepção segundo a qual o afastamento das instituições castrenses do centro de poder pressupunha, de forma inseparável, o controle político sobre as forças armadas, a eliminação das funções militares internas e a punição daqueles que haviam perpetrado violações aos direitos humanos. Os aspectos dessa concepção são bem ilustrados durante a campanha política de Raúl Alfonsín, primeiro presidente civil a assumir após o regime de exceção (SAIN, 1999). Da mesma forma, no Brasil, como veremos, a manutenção das funções militares internas estava vinculada à continuidade da presença política dos militares, almejada pelo projeto distensionista.

Assim, as transformações e continuidades das funções militares na Argentina e no Brasil, oriundas das vicissitudes de suas transições, refletem um processo mais amplo vinculado ao papel das forças armadas. Na Argentina, o colapso do governo autoritário transformou o significado e a legitimidade dos militares perante a sociedade, os mesmos deixam de ser vistos como interventores legítimos da ordem política e social. No Brasil, por outro lado, o intenso controle com o qual os castrenses desenvolveram a própria saída do governo fez com que o papel interventor das forças armadas não fosse posto em questão, logrando manter-se no tempo. A análise comparada dos processos históricos em questão será realizada a partir da observação de dois elementos principais: as pressões que desencadearam a saída dos governos militares, uma vez que, como afirma Mathias (1995), o poder dificilmente é abandonado pelo grupo que o detém sem pressões, sejam elas internas ou externas ao mesmo; e o controle do governo militar sobre o processo, sendo esta talvez a característica que mais chama atenção dos acadêmicos que se dedicam ao tema.

No Brasil, foi durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979) que um projeto de distensão política com o objetivo de retirar de forma controlada os militares do centro do poder – a amplamente conhecida transição lenta, gradual e segura – foi posto em andamento. Como indica Mathias (1995), o clima político ao fim do governo de Emílio Garrastazu Médici estava marcado pela promessa não cumprida do reestabelecimento da democracia, a qual inevitavelmente recairia sobre Geisel, seu sucessor. O momento específico em que se empreendeu o início da saída gera estranhamento, uma vez que o regime passava um período de relativo sucesso, no qual se vivia os dividendos do chamado milagre econômico, antecipando-se aos efeitos da crise econômica internacional de 1973. Da mesma forma, o projeto precedeu as pressões populares pelo retorno da normalidade democrática (OLIVEIRA, 1994). Neste contexto, Alfred Stepan (1986) defende que não havia pressões externas à instituição militar, seja no sistema político ou na sociedade civil de forma mais ampla, que fossem capazes de impelir um processo de abertura.

Desta forma, a compreensão do projeto de distensão e do processo de transição para a democracia no Brasil passa pela observação das contradições internas à instituição castrense. No seio da corporação existiam dois grandes grupos: os moderados, também conhecidos como castelistas, vinculados à concepção de que a intervenção militar deveria processar-se de forma pontual, e os duros, mais propensos à intensificação de medidas autoritárias. Segundo Oliveira (1994) a primeira contradição, que não seria resolvida até o fim do governo Médici, deu-se logo após a vitória do golpe de 1964, quando Castelo Branco, de cujo nome deriva a expressão castelista, assumiu a presidência e Costa e Silva, representante dos duros, o Ministério do Exército. O autor indica ainda outra tensão interna fundamental para o desencadear do processo de abertura: o aumento da autonomia de certos setores militares em relação ao governo autoritário, configurando, assim, uma tendência à ampliação do grau de imprevisibilidade das ações executadas em nome do aparelho castrense. Neste ponto é útil empregar a classificação de Stepan (1986) para compreender os componentes militares do governo autoritário. Para o autor, os mesmos podem ser classificados em: militares enquanto governo, que ocupam o centro do poder político, consistindo em geral no presidente militar e seus principais assessores; militares enquanto instituição, que correspondem à maior parcela da corporação castrense, vinculada a questões burocráticas e administrativas; e a comunidade de segurança, grupo diretamente responsável pela repressão política, sistemas de inteligência, prática de tortura e operações armadas internas.

Entre 1968 e 1973, no contexto da luta antiguerrilha, observou-se um intenso crescimento da autonomia da comunidade de segurança em relação aos militares enquanto

governo. Assim, como indica Oliveira (1994, p. 35), o aparelho de repressão da ditadura, que constituiu tanto instrumento quanto consequência da política repressiva, articulou-se com comandantes militares, políticos e empresários para disputar espaços de poder no interior do regime autoritário, tornando-se “por algum tempo uma fonte de poder no aparelho militar e no Estado”. Estes espaços de autonomia colocam em risco o princípio da hierarquia, elemento basilar de qualquer instituição castrense, de modo que o avanço de tal processo poderia culminar em uma ruptura interna irreconciliável, levando o regime a um colapso. A partir desta lógica, são justamente as disfunções internas às Forças Armadas as motivadoras do projeto distensionista implementado pelo presidente empossado em 1974 e continuado por seu sucessor, João Figueiredo. Neste sentido Oliveira (1994) argumenta que os objetivos do plano de abertura foram dois: manter a influência política dos castrenses e evitar a crise do regime. Seguindo esta perspectiva, Soares (2006) compara o processo de transição brasileira a uma medida administrativa.

No que se refere ao controle do processo, Geisel logrou avançar com seu projeto distensionista, em detrimento da resistência oferecida pelos setores militares mais autoritários, através da centralização cada vez maior do poder, valendo-se, ademais, do respaldo que sua carreira militar lhe garantia. Geisel utilizou-se inclusive da sociedade civil como instrumento contra os militares contrários a seu projeto, sendo ilustrativa sua participação no culto ecumênico realizado na Catedral da Sé, em São Paulo, em memória ao jornalista Vladimir Herzog, morto em uma unidade do II Exército um dia após sua prisão. Na ocasião, misturou-se a grupos civis e, no aeroporto, declarou que não toleraria outra morte inexplicável em dependências militares, o que ocorreu meses depois, levando o então presidente a destituir de seu cargo o general Confúcio Danton de Paula Avelino, um dos representantes da linha-dura (FAUSTO; DEVOTO, 2004; STEPAN, 1986). Diante do alto grau de controle militar sobre o processo de abertura política no Brasil, a transição é por vezes considerada mais uma intervenção militar na vida política nacional, tendo como resultado, desta vez, a ampliação do espaço político (OLIVEIRA, 1994).

Ao final de seu governo, Geisel havia logrado instituir a Emenda Constitucional nº 11, de 1978, que revogou os Atos Institucionais, inclusive o emblemático Ato Institucional nº 5 de 1968, marco da repressão política perpetrada pela comunidade de segurança. Ademais, havia sido aprovada a modificação da Lei de Segurança Nacional, eliminando a pena de morte e a prisão perpétua. Seu sucessor, João Figueiredo, quando assumiu não possuía um projeto político próprio, resumiu-se então em dar continuidade ao de seu antecessor, apesar de não contar com o respaldo militar do mesmo e ter tido que lidar com um contexto econômico

desfavorável. Em relação ao governo de Figueiredo, Mathias (1995, p. 143), afirma que:

Na falta do respaldo militar ou da ‘exceção legal’ (o AI-5), o governo muitas vezes se vê na contingência de negociar reformas e ampliar limites. A anistia e a reforma partidária, ainda que possam ser encaradas como parte do projeto Geisel, são exemplos nessa direção. Nos dois casos, o resultado final não foi aquele almejado pelo governo, foi o possível de ser conseguido na disputa entre governo e sociedade civil (MATHIAS, 1995, p. 143).

Em termos do papel interventor das Forças Armadas, fica evidente que diante das especificidades do processo brasileiro de saída da ditadura, em que os militares deixam o poder através de um marcado voluntarismo, não se colocou em questão o espaço historicamente ocupado pela instituição castrense no país. Mesmo que consideráveis mudanças tenham ocorrido em direção à democracia, “não há sinais de que tenha deixado de vigorar a concepção tradicional do direito à intervenção militar” (OLIVEIRA, 1994, p. 98). Na Argentina, por outro lado, as pressões internas e externas às Forças Armadas se deram de forma muito mais intensa, a ponto de, em determinados momentos, ter havido o receio de um conflito armado intramilitar. Deste modo, não foi possível aos militares controlar o processo de abertura, nem mesmo as tentativas de negociação avançaram, resultando no questionamento profundo do espaço ocupado pela instituição castrense no país, o que levou a uma acentuada ruptura do papel interventor (LINZ; STEPAN, 1999; LÓPEZ, 2007).

Em um contexto de acelerada deterioração da economia, forte aprofundamento dos conflitos entre os vários grupos políticos no interior das Forças Armadas e o descontentamento popular em relação às políticas repressivas que constituíram uma das mais violentas da região, no final do governo do general Jorge Rafael Videla (1976-1981) houve um primeiro movimento do regime em busca por uma saída controlada do centro do poder político. Videla convocou dirigentes civis para um diálogo político, afirmando, porém, que não se tratava de um intento de abertura, mas de uma busca por fortalecer o governo. Neste contexto, os políticos civis organizaram-se em uma associação suprapartidária denominada *Multipartidaria*, voltada à defesa do reestabelecimento do Estado de direito e da democracia, a qual, porém, neste primeiro momento, manteve-se subordinada ao discurso militar. Em 1981, o sucessor de Videla, general Roberto Eduardo Viola, convocou uma nova rodada de diálogo, que não prosperou diante dos acentuados problemas econômicos e dos intensos conflitos internos às Forças Armadas. Em abril de 1981 processou-se um golpe no interior do regime militar, cujo resultado foi a substituição de Viola pelo general Leopoldo Galtieri. O novo mandatário reverteu o posicionamento de diálogo assumido pelos últimos governos,

buscando fortalecer a figura do presidente e os princípios do PRN. Nesta conjuntura, a oposição política, capitaneada pela *Multipartidaria*, fortaleceu-se, os sindicatos assumiram um posicionamento combativo e a Junta Militar indicou a possibilidade de encaminhar um processo de transição gradual para a democracia (SAIN, 1999; ZAVERUCHA, 1994).

O resultado do conflito bélico iniciado no dia 2 de abril de 1982, através do qual a Argentina reivindicou, contra o Reino Unido, a soberania das Ilhas Malvinas, dissolveu todas as possibilidades de uma transição controlada pela instituição castrense. Segundo Linz e Stepan (1999), a Guerra das Malvinas representou a tentativa de criar uma nova fundamentação para o regime cada vez mais desgastado. Ademais, a Argentina, por um lado, não considerava que os ingleses buscariam recuperar militarmente o território e, por outro, esperava contar com o respaldo estadunidense que não ocorreu. Após tentar, sem sucesso, convencer o governo argentino a se retirar, os Estados Unidos impuseram sanções econômicas ao país. Após bombardeios iniciais, em maio as tropas britânicas avançam por terra sobre as formações argentinas, que se renderam em junho. Segundo Sain (1999; 2000a), com a derrota militar, a crise política tornou-se uma crise do regime. Em um contexto de dificuldades econômicas e fragmentação política dos militares, os mesmos entraram em uma crise profissional, em que foram questionados os princípios doutrinários, a estrutura funcional e o espírito de corpo.

Galtieri renunciou após a rendição, tendo sido substituído por Reynaldo Bignone, que ao assumir, em julho de 1982, anunciou eleições para o final de 1983. A Marinha e a Força Aérea abandonaram a Junta Militar, evidenciando as tensões internas às Forças Armadas. Os militares mantiveram-se ainda dezoito meses no poder, período no qual buscaram negociar o processo de passagem para a democracia, mas suas propostas foram negadas pelos partidos civis. Como indicado por Linz e Stepan (1999), foram três as tentativas frustradas: negou-se eleições indiretas; a exclusão de determinados candidatos do pleito eleitoral; e a continuidade da Constituição militar. Incapazes de negociar garantias institucionais, os militares agiram unilateralmente e, duas semanas antes das eleições, editaram a Lei de Pacificação Nacional, conhecida como autoanistia. Com a qual buscavam certas salvaguardas diante das possíveis punições pelas brutais violações de direitos humanos cometidas durante o regime (ZAVERUCHA, 1994). O fim do PRN, como argumenta Sain (2000a), significou a falência da lógica política inaugurada com a queda de Perón, em 1955, e de seu correspondente padrão de relações civis-militares. A exclusão do peronismo deixou de constituir o centro das questões políticas e, da mesma forma, as Forças Armadas deixaram de ser consideradas mediadores plausíveis da ordem política. Defendemos assim, que as especificidades da

derrocada do regime militar argentino permitiram um processo de revisão do passado que rompeu com o papel interventor dos militares. A busca pela consolidação de uma ordem democrática na Argentina levou o primeiro governo civil após a ditadura a associar missões militares, controle civil e justiça militar.

5.3 Os primeiros governos civis

O primeiro presidente civil após o golpe de 1964 no Brasil foi escolhido através de um processo eleitoral indireto. Tancredo Neves foi eleito, porém, faleceu antes que pudesse assumir a presidência, a qual foi designada a José Sarney. Zaverucha (1994) destaca que a decisão acerca da posse de Sarney contou com considerável influência do então ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves. O alto grau de controle militar sobre a abertura política do regime autoritário reafirmou-se durante o governo de Sarney, levando muitos autores a definir sua gestão como uma condição de tutela militar sobre o governo civil, entendida como a situação na qual um governo, destituído de um sólido apoio partidário e parlamentar, busca estabilidade política nas forças armadas, tendo como contrapartida a autonomia castrense e a prerrogativa interventora (MORAES; COSTA; OLIVEIRA, 1987). Situação que, conseqüentemente, influenciou na elaboração da Constituição de 1988, a qual representaria o marco do reestabelecimento de um regime político democrático no Brasil. Durante o processo constituinte as Forças Armadas mobilizaram-se de forma coesa e com propostas claras através dos ministros militares e de seus assessores a fim de fazer avançar suas demandas, em detrimento de uma atuação por vezes improvisada, pouco convicta e superficial dos partidos políticos no que se refere às questões castrenses (OLIVEIRA, 1994).

Em relação às funções militares há uma demanda explícita das Forças Armadas pela manutenção das prerrogativas de garantia da lei e da ordem. Os argumentos castrenses baseavam-se na ideia de que excluir a possibilidade da atuação militar na garantia da lei e da ordem abriria uma brecha inaceitável na segurança nacional, a qual não poderia ser pensada apenas em termos externos, mas abrangeria também o que denominaram de defesa interna – termo que contradiz a lógica do Estado moderno que, como discutido anteriormente, funda-se na eliminação da violência letal e no estabelecimento de uma univocidade jurídica como fonte de previsibilidade. Havia, por outro lado, o receio de que tal prerrogativa desse margem à autonomia militar e, em um período de crise, a um novo golpe (OLIVEIRA, 1994; ZAVERUCHA, 1994). Assim, a Comissão Afonso Arinos, responsável pelo anteprojeto da Constituição, incluiu nas funções constitucionais dos militares elementos de subordinação ao

governo civil. O resultado final, que passou pelos trabalhos da Subcomissão de Defesa do Estado e da Sociedade, segundo Oliveira (1994, p. 175) “constitui uma espécie de meio termo entre as reivindicações militares e a tese da subordinação, tal qual definida pela Comissão Afonso Arinos”. Deste modo, às Forças Armadas ficariam designadas as tarefas de defesa externa, garantia dos poderes constitucionais e, por demanda de qualquer um destes, a salvaguarda da lei e da ordem. Note-se que, se há certo avanço, ao menos formal, no controle político da atuação interna dos meios castrenses, ao se condicionar sua existência ao requerimento dos poderes constitucionais, não há o rechaço da mobilização do instrumento de letalidade do Estado no território nacional, reforçando nosso argumento de que a contenção da intervenção política dos militares não resulta necessariamente na negação de seu emprego interno.

Neste sentido, o papel interventor das forças armadas, baseado na ideia da instituição castrense como garantidora última do Estado brasileiro e dos valores nacionais que, no limite, atua para regular a ordem – em suas mais polissêmicas formas – passou intacto pelos processos de distensão do regime autoritário e de construção do regime democrático, baseado na Constituição civil de 1988. A partir de então, à medida que o controle político dos civis sobre os militares passou a avançar, ainda que de forma extremamente vagarosa e precária, se comparada ao caso argentino, o emprego interno, entendido como mobilização de tropas no âmbito doméstico visando o emprego da força, institucionalizou-se cada vez mais, corroborando mais uma vez nosso argumento de que, mesmo tendo sido historicamente inter-relacionados, a intervenção política e a mobilização interna de tropas são componentes distintos de um mesmo papel interventor.

Pouco mais de um mês após a promulgação da Constituição Federal, no dia 9 de outubro de 1988, um Juiz de Primeira Instância convocou às Forças Armadas para atuar na repressão da greve que se desenvolvia na Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, no estado do Rio de Janeiro. A operação contou com cerca de 1300 soldados do Exército e da Polícia Militar, além de tanques de guerra, tendo como resultado a morte de três trabalhadores desarmados, um dos quais cumpria o acordo feito com os diretores da empresa de manter em funcionamento os altos-fornos. Assim, a greve dos siderúrgicos, direito previsto na Constituição recém-estabelecida, foi caracterizada pelos militares como uma operação de guerrilha urbana (ZAVERRUCHA, 1994).

Deve-se destacar que a missão atribuída às Forças Armadas não remetia a uma ordem presidencial, mas sim ao pedido de um juiz. Neste sentido, Oliveira (1994) argumenta que o artigo 142 da Constituição, no qual estão definidas as funções militares, detinha duas graves

imprecisões. Por um lado, ao dispor que a garantia da lei e da ordem poderia ser solicitada por qualquer um dos poderes constitucionais, o artigo facultava a decisão acerca do emprego das Forças Armadas a um número muito amplo de atores, para além do presidente. Por outro lado, não ficava estabelecido o nível institucional do poder apto a convocar o instrumento castrense. Deste modo, em abril de 1991, durante o governo de Fernando Collor de Mello, foi aprovada Lei Complementar 69, enviada ao Congresso pelo Executivo, que condicionou o emprego das Forças Armadas ao mando presidencial, seja por própria iniciativa ou atendendo à demanda de outras instâncias, disposição que se perpetuou nas legislações posteriores, como pudemos observar no segundo capítulo.

No caso argentino, por outro lado, o primeiro governo civil a assumir após o regime autoritário foi escolhido através de eleições diretas. Neste contexto, a questão das missões militares estava associada a um quadro mais amplo voltado à construção do regime democrático e à inserção institucional das Forças Armadas no mesmo, a fim de garantir que o regime de exceção não viesse a se repetir no país. Deste modo, inseria-se em um conjunto mais amplo de questões como o controle político dos civis sobre as instituições castrenses, a justiça de transição e, conseqüentemente, a conformação de uma memória social acerca do passado ditatorial. Consideramos que o problema das missões das forças armadas vem a reboque do debate acerca do controle político dos civis sobre os militares, uma vez que o primeiro era visto como condição para o segundo. Como reflexo deste quadro pode-se notar, como indica Pereira (2016), que a conformação da política de defesa argentina posterior à ditadura volta-se mais à delimitação daquilo que não deve ser feito ou ao âmbito para o qual o instrumento militar não deve ser direcionado, do que propriamente a um posicionamento propositivo acerca da estruturação de uma política de defesa vinculada aos objetivos da política externa: foca-se a política militar e não a política de defesa.

A campanha eleitoral de Raúl Alfonsín, que seria eleito no pleito de 1983, é caracterizada por três questões: revisão judicial do passado; afirmação do poder político civil sobre os militares; e, na esteira da segunda, o direcionamento da atuação castrense para ameaças externas. Alfonsín, durante debate aberto, em junho de 1983, afirmou que a responsabilização das Forças Armadas pelas violações de direitos humanos cometidas durante o regime militar constituía o grande problema argentino (SAIN, 1999). Segundo Vezzetti (2012), diante do objetivo de reestabelecer o Estado democrático de direito, a punição retroativa dos torturadores era importante uma vez que reforçava o poder dissuasivo da lei e a tornava efetivamente vigente para ser aplicada a acontecimentos futuros. Por outro lado, enquanto candidato, Alfonsín defendia a necessidade de uma profunda reforma militar, que

eliminasse a atuação política dos órgãos castrenses, institucionalizando as Forças Armadas como um instrumento do governo civil. Neste sentido, defendia medidas que reafirmassem o poder do presidente enquanto Comandante-em-Chefe, a desmilitarização das forças de segurança e a delimitação das hipóteses de emprego dos militares, que deveriam ser direcionadas exclusivamente a ameaças externas. Tais objetivos passavam pelo fortalecimento do Ministério da Defesa e pela formulação de uma nova lei de defesa nacional. Foi com esta plataforma política que Raúl Alfonsín elegeu-se à presidência com ampla margem de votos, assumindo o cargo em 10 de dezembro de 1983 (SAIN, 1999).

Logo no início de seu mandato, Alfonsín instituiu importantes medidas para fortalecer o controle do Executivo sobre a instituição militar, transferindo ao Ministério da Defesa atribuições até então sob domínio castrense, como a Direção Geral de Fabricações Militares, a responsabilidade de nomeação e mudança de oficiais superiores e o controle das Gendarmaria e Prefectura Naval (LÓPEZ, 1994). Para os fins do presente trabalho, para além das vicissitudes dos processos de punição aos torturadores, marcado pelo estabelecimento das leis do Ponto Final e da Obediência Devida, dos levantes militares dos *carapintadas* e das intensas dificuldades econômicas que levaram Alfonsín a passar o poder a seu sucessor seis meses antes do previsto (ROMERO, 2006), destacamos a promulgação, em abril de 1988, após um longo processo parlamentar, da Lei 23.554 de Defesa Nacional, ainda vigente. A norma representa o abandono de todos os princípios da Doutrina de Segurança Nacional, uma vez que delimita nitidamente a separação entre as atividades militares e policiais, destinando os primeiros ao combate a ameaças externas. É especialmente relevante, para o argumento central do presente trabalho, indicar que a norma em questão foi a primeira lei relativa à defesa a ser aprovada em um contexto de consenso entre governo e oposição, o que indica a ampla transformação do modo em que as forças armadas e seu espaço legítimo de atuação eram compreendidos pela classe política. Neste sentido, a Lei de Defesa Nacional representa, como defende Sain (2000b, p. 140), o fundamento de um consenso básico interpartidário em matéria de defesa, resultado de uma série de acordos entre os sucessivos governos democráticos e as principais forças da oposição, cujos princípios básicos são: a definição das forças armadas como instrumento subordinado ao poder político; a separação entre defesa e segurança pública; e a proibição da inteligência militar voltada a assuntos domésticos. Ainda que o consenso básico esteja cristalizado na delimitação legal das funções militares, que como vimos no segundo capítulo reafirmou-se na legislação produzida nos governos sucessivos, defendemos que o mesmo representa um processo mais amplo, sendo assim reflexo de uma transformação no papel das Forças Armadas argentinas, ou seja, o espaço de atuação visto

como legítimo. Os militares argentinos não mais são compreendidos a partir do papel interventor, historicamente conformado no país, há uma transformação da relação da instituição castrense com a esfera política e com a sociedade de forma mais ampla.

Ao contrário do caso brasileiro, em que o reestabelecimento da democracia e o posicionamento das forças armadas dentro deste regime político partiu de uma cúpula castrense, que logrou controlar o direcionamento dado às questões militares pelo governo Sarney, o retorno à democracia na Argentina foi marcado por pressões oriundas de dinâmicas mais amplas da sociedade. Neste sentido, Vezzetti (2012) indica que a busca por uma memória social acerca do terrorismo de Estado, que constituiu um instrumento de resistência durante o controle de informações imposto pelo regime militar e que havia ficado inicialmente a cargo dos familiares das vítimas, penetrou amplamente a sociedade, principalmente após a derrota militar nas Malvinas, quando os meios de comunicação passaram a veicular massivamente imagens e informações acerca da repressão e das práticas de tortura. O autor destaca o intenso ativismo de grupos de direitos humanos, com especial atenção ao relatório produzido pela Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP) de 1984, posteriormente convertido no livro *Nunca más*. A preocupação da sociedade civil com o estabelecimento da ordem democrática pode também ser observada no episódio da Semana Santa, de 1987, quando um grupo de oficiais, liderado por Aldo Rico, acuartelou-se no Campo de Maio para exigir uma solução para a questão dos processos penais contra os castrenses. Na ocasião, ainda que os militares não estivessem questionando a ordem constitucional, “a cidadania se mobilizou, encheu as praças do país e se manteve em vigília durante os quatro dias de duração do episódio. Muitos deles estavam dispostos a marchar sobre o Campo de Maio” (ROMERO, 2006, p.238). Ademais, após a restauração da democracia, conformou-se, como argumentou Vitelli (2015), uma comunidade epistêmica, constituída por acadêmicos, militares não comprometidos com o PRN e assessores políticos, que coletivamente foram estabelecendo um conjunto de concepções normativas acerca da defesa e dos assuntos militares, as quais influenciaram os debates ligados à Lei de Defesa Nacional.

Durante o governo Alfonsín, portanto, institucionalizou-se a ruptura com o papel interventor das forças armadas, provocada pelas especificidades da derrocada do regime militar argentino. A transformação não se deu meramente em termos institucionais, como ocorreu no Brasil, mas significou uma mudança de concepção da sociedade e das elites políticas em relação ao instrumento castrense, a qual passou a vincular estritamente atuação militar em segurança pública a violações aos direitos humanos e intervenção política,

mostrando-se assim resistente à atribuição deste tipo de tarefa às forças militares.

5.4 Consolidação dos papéis

Na Argentina dos anos 1990, as Forças Armadas já não representavam uma ameaça à ordem institucional, como haviam sido durante a gestão de Alfonsín. Deste modo, nas duas gestões de Carlos Menem, que vão de 1989 até 1999, a preocupação central do Executivo voltou-se à aguda crise econômica vivida pelo país. Neste contexto, as Forças Armadas, concebidas pelo governo como mais um setor do Estado a ser incluído no ajuste econômico, foram submetidas a uma intensa redução orçamentária, ainda mais substantiva do que a ocorrida durante o governo anterior (CANELO, 2010).

Mesmo não sendo seu o foco, o governo Menem teve que lidar com questões militares que permaneciam em aberto. Em relação à revisão do passado defendeu a necessidade do que denominou de pacificação nacional, neste sentido, através de decretos, indultou a militares, policiais e civis, tanto do governo quanto da oposição armada que haviam cometido crimes entre 1976 e 1983. Em 1994, o debate acerca da punição dos militares voltou ao cenário político quando, diante de uma decisão do Senado, que contrapunha o posicionamento do presidente, a militância vinculada à defesa dos direitos humanos passou a cobrar novas investigações. Em 1998, a Lei nº 24.952, proposta pelo deputado federal, Juan Pablo Cafiero, invalidou as normas anteriores que anistiavam os crimes cometidos durante a ditadura militar. No que se refere aos problemas internos ao Exército, ou seja, à presença de setores vinculados aos levantes *carapintadas*, Menem, ao assumir a presidência, designou para o comando das Forças oficiais institucionalistas. Em novembro de 1990, porém, ocorreu um novo levante, que, sob ordens do presidente ao comando do Exército, estritamente cumpridas pelos militares, foi reprimido e o movimento *carapintada* desarticulado (SAIN, 2000a).

As funções militares tornaram-se temática de especial controvérsia nos governos de Menem, particularmente no segundo. Ao mesmo tempo em que foram promulgadas leis que reafirmavam o consenso básico em matéria de defesa, estabelecido com a Lei de Defesa Nacional, ganhou espaço o discurso de um grupo de militares e políticos, no qual o próprio presidente estava incluso, que defendiam a participação das Forças Armadas em atividades de segurança pública, especialmente no combate ao narcotráfico. Neste contexto, deve-se relembrar as pressões estadunidenses exercidas neste período para envolver as forças militares sul-americanas em atividades domésticas, como foi indicado no quarto capítulo, e o direcionamento da política externa de Menem, que buscava o alinhamento com o país norte-

americano.

Havia um desencontro de posicionamentos no interior do governo e das Forças Armadas. Enquanto o presidente defendia a mobilização do aparato castrense para o combate ao narcotráfico no interior das fronteiras nacionais, o ministro da Defesa, Oscar Camilión, era contrário. De acordo com Canelo (2010), em dezembro de 1996, Menem expressou formalmente seu intento de envolver o instrumento militar em atividades de apoio logístico, controle aéreo e inteligência nos marcos da repressão ao comércio ilegal de drogas. Em 1997, o novo ministro da Defesa, Jorge Manuel Domingez, em oposição a seu antecessor, argumentou que seria justificável a utilização interna das Forças Armadas nos casos em que o narcotráfico se convertesse em narcoterrorismo, uma vez que nestas condições constituiria uma ameaça externa. No âmbito militar, enquanto o comandante do Exército, Martín Balza, posicionava-se contrariamente a este tipo de atividade, o secretário-geral da Força, Ernesto Bossi, defendia a militarização da segurança interna, em particular a participação militar nas atividades de inteligência doméstica. Deve-se destacar o receio das lideranças castrenses em relação aos interesses estadunidenses. Neste sentido, em março de 1997, no contexto de um acordo entre o Ministério da Defesa da Argentina e o Comando Sul dos Estados Unidos, os chefes das três Forças – Balza, do Exército, Marrón, da Marinha e Montenegro, da Força Aérea – manifestaram que o emprego dos instrumentos castrense no combate ao narcotráfico representava um perigoso risco aos militares e, diante do interesse externo, questionam o motivo de as Forças Armadas estadunidenses não serem diretamente mobilizadas no interior de suas próprias fronteiras (CANELO, 2010).

Logo no início do primeiro mandato de Menem, em 1991, foi sancionada a Lei de Segurança Interna, número 24.059 que corroborou o consenso básico, o qual delimitava claramente a separação entre os instrumentos de defesa e de segurança interna. A norma, como indicado no segundo capítulo, considera a possibilidade de atuação militar em atividades de segurança doméstica, em casos de extrema gravidade, porém esta possibilidade não deve refletir na doutrina, organização, equipamento e capacitação das Forças Armadas (ARGENTINA, 1991). Diante deste quadro, enquanto os políticos e militares contrários ao envolvimento dos meios castrenses no âmbito da segurança pública fundamentavam-se amplamente na legislação em vigor, o grupo favorável passou a argumentar que problemáticas como o terrorismo e o narcotráfico constituíam ameaças externas, de modo que estaria legitimado a alocação dos meios militares para estes fins (CANELO, 2010; SAIN, 2001).

Apesar do intenso debate, os princípios do consenso básico foram novamente reafirmados entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000. Em 1998, foi promulgada

da Lei 24.948, que, como exposto anteriormente, estabeleceu as bases para a reestruturação das Forças Armadas argentinas, reafirmando as funções externas das forças castrenses, às quais caberiam: operações convencionais de defesa; operações nos marcos da ONU; apoio à comunidade nacional ou países amigos; e auxílio à segurança, nos limites estabelecidos pela Lei 24.059 (ARGENTINA, 1998). Em 2001, durante o governo de Fernando de la Rúa, foi estabelecida a Lei de Inteligência Nacional, excluindo as instituições castrenses da coleta de informações relativas à segurança interna (ARGENTINA, 2001). Deste modo, apesar de fortes pressões internas e externas, o novo papel militar, conformado a partir da derrocada da ditadura argentina, mostrou-se fortemente institucionalizado, o que não significa que as pressões de determinados grupos políticos e militares tenham cessado. Os dois ministros da Defesa de De La Rúa, Ricardo López Murphy e Horacio Jaunarena, que havia sido ministro durante os últimos anos do governo de Alfonsín, assim como o então Chefe do Exército, general Ricardo Brinzoni, defendiam reiteradamente que seria necessário alterar a legislação argentina a fim de possibilitar a atuação militar em questões de segurança interna. Jaunarena defendeu a ideia de que tanto o crime organizado transnacional como o terrorismo constituem ameaças externas, que requeriam a atuação operacional e de inteligência das Forças Armadas (SAIN, 2017). Ao assumir a presidência em 2002, Eduardo Duhalde manteve Jaunarena e o general Brizoni em seus cargos, a partir dos quais, como indica Sain (2017), seguiram empreendendo tentativas de revisão do consenso básico, que foram favorecidas pelo fato de que a Lei de Defesa Nacional não havia sido regulamentada até então, porém, sem sucesso. O autor chama-nos a atenção, ainda, para a sugestão de De La Rúa, ao renunciar à presidência em dezembro de 2001, de empregar as forças castrenses para conter as mobilizações sociais que se estavam processando, a qual sofreu resistência por parte dos militares que afirmaram não estar operacionalmente preparados e legalmente autorizados a executar tal missão.

No Brasil, por outro lado, o envolvimento militar em segurança pública, mais especificamente no combate ao narcotráfico, não se apresentou como uma questão tão controversa quanto o foi na Argentina. Ainda que tenha havido na década de 1990 certa desconfiança castrenses em relação aos interesses estadunidense no envolvimento dos militares nesta atividade (SANTOS, 2004), a função de garantia da lei e da ordem estava estabelecida, da mesma forma que o papel interventor das forças armadas, que legitimava e normalizava a mobilização militar no âmbito doméstico, não havia sido questionado. O fim da Guerra Fria colocou em questão qual era o inimigo interno, e se ainda havia um inimigo interno, mas não abalou o papel castrense, argumento que tensiona a ideia defendida por alguns acadêmicos de que teria havido uma intensa crise de identidade militar no Brasil

(FUCCILLE, 1999; OLIVEIRA, 1994). Convencionou-se chamar de crise de identidade militar certa indefinição acerca das missões a serem executadas e dos inimigos a serem combatidos pelas forças armadas, finda a Guerra Fria. Deve-se ponderar que o conceito é empregado sem que seja estabelecida uma definição mais específica do significado de identidade. Não objetivamos aqui desenvolver uma análise teórica profunda acerca do conceito, de qualquer forma, se por “identidade” entende-se a compreensão que determinado indivíduo, grupo ou instituição tem de si mesmo, do significado de sua existência e de suas ações, estando assim estritamente vinculado ao seu papel, como anteriormente definido, dificilmente pode-se sustentar de modo indiscutível que houve uma crise de identidade nas Forças Armadas brasileiras. Os militares brasileiros assumiram historicamente um papel específico, ou seja, identificaram-se e foram identificados a uma ação social tipificada: a intervenção interna, seja esta direcionada à política ou à ordem social de forma mais ampla. Ainda que possa ter havido um interstício entre dissolução do inimigo comunista e a consolidação do narcotraficante como figura a ser combatida pelo instrumento de letalidade do Estado, o papel interventor, sob a égide do qual as instituições castrenses compreendem e legitimam sua atuação doméstica, não foi abalado ou questionado de forma considerável. De acordo com Soares (2006, p. 122),

Se, de alguma forma, os militares se questionaram sobre o seu próprio papel, muito mais reagiram à ausência de uma definição mais clara sobre suas missões, que fossem legitimadas pelo sistema político, bem como pelas posições de determinados segmentos sociais que distorciam, na visão militar, o seu papel historicamente sedimentado. (SOARES, p.122)

Deve-se destacar também que o avanço do controle civil sobre os militares neste período não resultou na diminuição do emprego interno do instrumento castrense. No âmbito do controle político das instituições militares, Fernando Collor de Mello, que assumiu a presidência em 15 de março de 1990, buscou explicitamente, o que ficava claro em seus pronunciamentos, romper com o padrão de tutela e afirmar sua posição de comandante supremo das Forças Armadas. Apesar de a demanda militar de prorrogar o estabelecimento do Ministério da Defesa ter sido acatada, diversas medidas foram adotadas no sentido de fortalecer o mando civil, entre as quais estão: a escolha de ministros militares comprometidos com a institucionalidade democrática, os quais se caracterizaram pela discrição; a extinção do Serviço Nacional de Informações, retirando da esfera militar questões diretamente referentes ao âmbito político; redução da *status* ministerial do Estado-Maior das Forças Armadas; além da Lei Complementar 69, citada anteriormente, que condicionava o emprego militar à

aprovação presidencial. Foi particularmente emblemático, neste âmbito, o processo de *impeachment*, que resultou na saída de Collor da presidência, e no qual não se observou influências militares, o quais assumiram o posicionamento constitucional (OLIVEIRA, 1994; SOARES, 2006). Itamar Franco, na condição de um mandato tampão, teve de lidar com uma menor capacidade de movimentação política. No que se refere ao controle político das forças armadas, não apresentou a disposição e um projeto de afirmação de autoridade, como seu antecessor havia feito, tendo atitudes reativas em relação às questões e demandas castrenses. De qualquer modo, apesar do desgaste de sua posição de comandante supremo das Forças Armadas, este, como indicou Soares (2006), nunca chegou a um grau tão profundo a ponto de se sugerir o retorno do sistema de tutela, característico do governo Sarney. Em junho de 1999, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi finalmente implementado o Ministério da Defesa (MD). Ainda que a mera existência desta estrutura ministerial não garanta o pleno controle civil sobre os militares⁸, sua criação foi um avanço neste âmbito, uma vez que inverteu a lógica da relação entre Forças Armadas e governo. Se antes, os ministros militares significavam uma representação castrense no governo, com a criação do MD, estabeleceu-se institucionalmente uma orientação política sobre as instituições castrenses (SOARES, 2006).

Por outro lado, do ponto de vista das missões, não há a negação da mobilização interna de tropas militares. No âmbito da atuação urbana, em 1992, as Forças Armadas foram mobilizadas para garantir a segurança da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento, a Eco 92, na cidade do Rio de Janeiro, o que, segundo Soares (2006, p. 178) “tornou os militares uma referência para atuação nos morros do Rio de Janeiro”. O autor destaca ainda que vinham sendo realizados na cidade, pela Polícia do Exército, atividades denominadas patrulhamentos de instrução, nos quais eram, inclusive, realizadas prisões, além de operações nos morros para a recuperação de armamentos roubados de unidade militares. No ano de 1993, o instrumento militar atuou no estado de Rondônia, no contexto de uma greve da Polícia Militar. Em 1994, uma greve de agentes federais, levou o então presidente, Itamar Franco, a determinar a ocupação, por parte do Exército, de prédios da Polícia Federal em São Paulo e Brasília.

De novembro de 1994 a março de 1995, desenvolveu-se na cidade do Rio de Janeiro um conjunto de ações militares visando o combate ao crime organizado vinculado ao

⁸ É comum a crítica acadêmica à predominância de militares na pasta da Defesa na América Latina, compreendida como uma distorção da lógica de condução democrática (BARRACHINA; RIAL, 2006).

comércio ilegal de drogas, denominado Operação Rio, que contou com o envolvimento direto ou indireto de setenta e um mil soldados (FUCCILLE, 1999; SOARES, 2006). A operação, estabelecida através de um convênio – na ausência de uma figura jurídica mais adequada – entre o governo federal e estadual, no dia 31 de outubro de 1994, foi o primeiro episódio em que houve o emprego em larga escala das Forças Armadas em atividades de segurança urbana após a ditadura militar, o que, como vimos, tornou-se habitual na cidade do Rio de Janeiro. Durante a vigência do convênio, além de executar ações diretas em diversas favelas da cidade, os militares envolveram-se, ainda, na segurança de eleições, para a qual dispuseram de um contingente de dezesseis mil e quinhentos homens, e em atividades de patrulha urbana, controle de estradas, portos, aeroportos e terminais rodoviários, no contexto dos quais reprimiram delitos não vinculados ao narcotráfico, como motoristas trafegando sem documentação ou a detenção de indivíduos envolvidos em briga de torcida organizada. (AGORA..., 1994; EXÉRCITO..., 1994; EXÉRCITO..., 1994b; SECRETÁRIO..., 1994).

Em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se um conjunto de operações anuais das Forças Armadas, denominadas Asa Branca, com o objetivo de reprimir o narcotráfico em uma região do sertão nordestino, conhecida como “Polígono da Maconha”. Destaca-se a operação realizada em 1997, que contou com dezessete unidades militares e mil e quinhentos homens, maior número registrado até então. Em 1999, houve outra mobilização militar na região, que desta vez denominou-se Operação Mandacaru, tendo contado com o orçamento de 7,5 milhões de reais. Destaca-se que tais atividades foram desenvolvidas em áreas não-urbanas. Para além do combate ao narcotráfico, em 1995, durante uma greve de petroleiros, o Exército ocupou quatro refinarias da Petrobras, permanecendo nestes locais até o término do movimento, sob a justificativa de garantir as condições de trabalho a uma equipe técnica. Entre 1997 e 1998 houve o destacamento das Forças Armadas para impedir ações do Movimento dos Sem-Terra (MST). Em novembro de 2000, o Exército foi mobilizado quando o MST iniciou protestos em frente à fazenda Córrego da Ponte, em Minas Gerais, que pertencia aos filhos do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Deve-se destacar ainda a atuação militar em questões policiais nas fronteiras, como é o caso do Projeto Calha Norte, inicialmente apresentado na gestão Sarney, que além da desconfiança em relação a grupos armados de países vizinhos, tinha como objetivo combater o fluxo de drogas e o contrabando de minerais na fronteira Amazônica escassamente povoada. (FUCCILLE, 1999; PEREIRA, 2016; ZAVERUCCHA, 2005).

Chegamos então ao recorte temporal objeto de análise do presente trabalho (2005-2015), cujo padrão de atuação militar foi mais detidamente descrito no segundo capítulo,

motivo pelo qual não trataremos de forma mais extensa nesta seção. Em oposição à diversidade de operações que contaram com o emprego da violência do instrumento castrense no Brasil desde a redemocratização, no período mais recente observa-se o predomínio da repressão ao narcotráfico, tanto no espaço urbano quanto nas áreas de fronteira. Mostramos que apesar do processo de redefinição do inimigo, a atuação castrense no interior das fronteiras nacionais no período aqui analisado reflete o papel interventor das forças armadas, que identifica os militares à manutenção de determinada ordem interna. Entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000, o crime organizado, vinculado à venda de drogas ilícitas, configurou-se como o elemento de desordem a ser combatido. De qualquer modo, o que garantiu as condições de possibilidade para a definição das forças castrenses como instrumento específico para lidar com este problema foi o papel interventor castrense, que se sedimentou e se manteve ao longo da história nacional. Neste sentido, como indicado anteriormente, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, as missões de GLO foram institucionalmente fortalecidas através da legislação infraconstitucional e da criação do Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, responsável pela elaboração de doutrinas para a atuação interna. Percebemos uma continuidade do padrão de emprego do instrumento militar no governo de sua sucessora, Dilma Rousseff, no contexto do qual foi publicado, pelo Ministério da Defesa, na gestão de Celso Amorim, o documento de orientação e planejamento para o emprego das Forças Armadas em GLO e a criação da Força de Pacificação para a ocupação de favelas na cidade do Rio de Janeiro.

No caso argentino, por outro lado, houve um ponto de inflexão no processo de dissolução do regime autoritário, que representou a ruptura de um histórico papel interventor, semelhante ao brasileiro, alterando assim as atividades castrenses consideradas legítimas, com as quais as Forças Armadas identificavam-se e eram identificadas. A conformação de um novo papel militar está expressa no estabelecimento de um consenso básico normativo, que, mais do que estabelecer as atividades a serem executadas, definia aquilo que não seria aceito das Forças Armadas, gerando, por sua vez, as condições de possibilidade para a afirmação de um padrão de afastamento castrense de atividades de segurança pública, como observado no primeiro capítulo, mesmo diante de consideráveis pressões externas e internas. Neste sentido, Eissa (2014, p. 163) afirma que,

En síntesis, aquel acuerdo, logrado en los años '80, ha superado con éxito la prueba del paso del tiempo. No sólo ha resistido el cambio de los diferentes gobiernos y las presiones de los actores políticos y sociales domésticos y externos, que han buscado revertirlo, sino también ciertos cambios sistémicos, como fueron el fin de la Guerra

Fría y el atentado a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001⁹. (EISSA, 2014, p. 163).

O autor ressalta ainda que a gestão de Nilda Garré no Ministério da Defesa, entre os anos de 2005 e 2010, contou com a participação de atores políticos e sociais, defensores, no âmbito acadêmico, do consenso básico. Deste modo, neste período os princípios relativos às Forças Armadas e à política de Defesa, que se consolidaram em 1988 e representaram a mudança do papel castrense aqui em questão, foram reafirmados e complementados. A regulamentação da Lei de Defesa Nacional, através do decreto 727, de 2006, foi a medida mais emblemática neste âmbito. O Decreto, como exposto no segundo capítulo, indica em seu preâmbulo a necessidade de precisar as responsabilidades a serem assumidas pelas instâncias estatais vinculadas à defesa. Neste sentido, reafirma a separação entre defesa e segurança interna, indicando que cabe às Forças Armadas a salvaguarda do Estado em relação às ameaças externas, e, como indicado no segundo capítulo, complementa a lei de 1988 ao especificar que ameaça externa refere-se apenas àquelas perpetradas por forças armadas estrangeiras. Desta forma, o Decreto inviabiliza os argumentos de que ameaças como terrorismo e narcotráfico, por seu caráter transnacional, constituiriam uma questão externa, extensivamente empregado pelos grupos políticos interessados no envolvimento dos meios castrenses no combate das denominadas novas ameaças. Em uma clara resposta aos atores que buscavam reverter o consenso básico, está disposto no Decreto que todas as concepções que buscam ampliar as atividades militares para atividades alheias à defesa, como as novas ameaças, devem ser rechaçadas (ARGENTINA, 2006). Deve-se atentar, porém, para uma possível mudança de rota diante das patrulhas conjuntas entre militares de Gendarmeria realizadas na fronteira norte do país, sob a égide do Operativo Escudo Norte. Ainda que as mesmas tenham ocorrido sem a transformação do arcabouço legal que dá forma institucional ao consenso básico, representam um ponto fora da curva em relação aos tipos de missões designadas às Forças Armadas desde a transição para a democracia na década de 1980, podendo constituir um indicativo de que os grupos políticos e militares partidários da atuação interna do instrumento castrense tem ganhado força (SAIN, 2017). De qualquer forma, no que se refere ao recorte temporal em tela, o padrão de emprego das Forças Armadas argentinas caracterizou-se pelo rechaço do envolvimento das mesmas em segurança pública, em

⁹ Em síntese, o acordo, logrado nos anos 1980, superou com êxito a prova do passar do tempo. Não só resistiu à mudança dos diferentes governos e às pressões dos atores políticos e sociais domésticos e externos, que buscaram revertê-lo, mas também a certas mudanças sistêmicas, como foi o fim da Guerra Fria e os atentados às Torres Gêmeas em 11 setembro de 2001 (EISSA, 2014, p. 163, tradução nossa).

contraste com o que se observou no caso brasileiro.

6 CONCLUSÃO

Partimos da constatação de uma divergência no modo em que as Forças Armadas argentinas e brasileiras foram empregadas entre os anos de 2005 e 2015. Observamos que no Brasil houve um direcionamento predominantemente interno de seus meios militares, voltados ao confronto com atores não-estatais, enquanto na Argentina o desenho institucional dos instrumentos castrenses, assim como sua atuação efetiva, direcionou-se essencialmente ao combate de outras forças armadas, evidentemente estatais e externas. A divergência observada ocorre em países que vivenciaram processos históricos similares, que estão inseridos em uma realidade regional e global similar, compartilhando problemas semelhantes de segurança e gestão da violência. Ademais, ambos os países, no período em questão, tiveram em seus executivos federais políticos cujo posicionamento havia sido reprimido durante as ditaduras militares. Deste modo, a inquietação que fundamenta a presente pesquisa é justamente o contraste no direcionamento dos instrumentos de máxima violência de Estados circunscritos em uma realidade semelhante. A preocupação central volta-se à alocação dos meios castrenses no interior das fronteiras nacionais, ou seja, o que balizou a possibilidade deste tipo de emprego do instrumento militar. A ação que aqui buscamos compreender torna-se particularmente sensível se recordarmos que as forças armadas constituem o instrumento de letalidade do Estado, assim há uma questão de fundo vinculada à compreensão de quais fatores balizaram o espectro de escolhas possíveis acerca da alocação da força voltada à eliminação de determinada ameaça e não à regulação de um problema respaldado em um arcabouço jurídico específico.

Ao buscarmos compreender a forma na qual a bibliografia especializada responde à questão em tela, notamos que poucos trabalhos se dedicaram especificamente à compreensão da razão de ser deste fenômeno, de modo que muitas explicações o abordam de forma pouco profunda e através de relações pressupostas. Pode-se, de qualquer forma, identificar relações causais e a influência de elementos específicos para a conformação do quadro que observamos. Notamos que há três dimensões diversas das quais os trabalhos partem para explicar o fenômeno: doméstica; regional; e global. Identificamos ainda duas grandes lógicas explicativas que perpassam as três dimensões, as quais classificamos como positivista e pós-positivista. Enquanto a primeira explica a ação social, no caso o direcionamento da violência militar para o interior das fronteiras nacionais, a partir de uma lógica de coisas, ou seja, de

uma realidade supostamente objetiva que impele necessariamente a um determinado tipo de ação, a segunda evidencia o significado atribuído à realidade e aos atores, constituída historicamente a partir das interações sociais como fundamento da ação. A existência de respostas diversas a um contexto semelhante coloca, de pronto, em questão a capacidade explicativa da lógica positivista. Ademais, ao analisar o desenvolvimento da temática nos países estudados podemos identificar certas disputas de narrativas e de concepções que pautam a aceitação ou não de determinados tipos de missões militares, corroborando, assim, as perspectivas pós-positivistas.

Do ponto de vista da dimensão externa e sua influência nas missões militares dos países estudados, identificamos narrativas concorrentes no âmbito dos arranjos regionais em matéria de defesa e segurança, as quais em geral são pensadas a partir de sua proximidade ou afastamento da agenda de segurança dos Estados Unidos para a região. Argumentamos que há um histórico interesse estadunidense em influir no direcionamento político dos países latino-americanos, incluindo o modo em que as forças militares dos mesmos são empregadas, o qual transcende as especificidades conjunturais. Desta forma, ainda que a dissolução do inimigo soviético, que colocou fim à configuração global da Guerra Fria, tenha desmantelado os fundamentos da agenda dos Estados Unidos, que previa o direcionamento dos instrumentos militares latino-americanos para o combate à subversão, o intento do país norte-americano de manter as forças armadas da região ocupadas com questões internas permaneceu. Assim, mudada a conjuntura, apoia-se na construção de outro inimigo para garantir a ação desejada: o narcotráfico, cujo paradigma de combate conformou-se ainda durante a Guerra Fria.

Observamos, neste sentido, que na esfera da segurança hemisférica, circunscrita no âmbito da Organização dos Estados Americanos e das Conferências de Ministros das Américas, há uma maior proximidade com o direcionamento proposto pelos Estados Unidos. Partindo da ideia de multidimensionalidade da ameaça e da segurança, estas instâncias, em especial as CMDAs, cristalizaram concepções que tornam indistintas as esferas da defesa nacional, da segurança pública e, até mesmo, do desenvolvimento econômico e social, ao levar os ministros responsáveis pela primeira a debater e formular diretrizes de ação para lidar com problemáticas como a criminalidade. Criam assim um quadro propício à consolidação da agenda estadunidense. De forma diametralmente oposta apresenta-se a estrutura institucional das UNASUL, no âmbito da qual se estabeleceram conselhos distintos para a defesa, a segurança pública e a questão das drogas, tendo sido explicitada a busca por não incluir temáticas vinculadas à criminalidade nos debates do CDS. A disputa de narrativas neste âmbito, assim como o constante empenho estadunidense por estabelecer sua agenda nas

políticas nacionais dos países em questão, teve sem dúvida uma influência relevante na problemática aqui analisada, pautando o debate regional, de toda forma, argumentamos não ser possível compreender a diversidade de respostas somente através da dimensão externa, uma vez que assim como a agenda da segurança hemisférica no pós-Guerra Fria não logrou uma homogeneização das missões militares, a criação do CDS não parece ter tido efeito na redefinição do âmbito de atuação das forças armadas, uma vez que as diretrizes internas do país que levou à frente a campanha pelo estabelecimento do mesmo contradiz os lineamentos do órgão regional.

Na dimensão doméstica também observamos uma disputa de narrativas, advindas tanto de grupos políticos quanto de militares, em relação às missões e funções castrenses, o que se apresentou de forma mais intensa e nítida no caso argentino. Defendemos que tanto as pressões externas quanto as internas foram processadas com base nas especificidades dos papéis que as forças castrenses argentinas e brasileiras ocupavam, sendo o papel compreendido como a tipificação de uma ação, o estabelecimento de uma tipologia de atividade, que como um roteiro teatral mantém-se mesmo com a troca dos indivíduos que o interpretam, não constituindo, porém, um dado da realidade, mas representando a cristalização de um conjunto de concepções socialmente produzidas, referentes à forma em que as forças armadas são compreendidas e compreendem-se a si mesmas. Neste sentido, defendemos que desde a fundação dos Estados argentino e brasileiro foi sendo conformado um papel interventor de suas forças militares, que conferia às mesmas, responsabilidade pela manutenção da ordem, cujo significado alterou-se historicamente em função dos interesses conjunturais. Consideramos que tanto as ingerências políticas perpetradas por grupos castrenses quanto as mobilizações internas do instrumento militar no combate a determinados grupos sociais, inserem-se na esfera do papel interventor.

Há, como buscamos mostrar, um momento histórico crítico: o fim das ditaduras militares e a transição para uma ordem político-institucional democrática, na década de 1980. Na Argentina, este processo significou a transformação do papel interventor dos militares como garantidores de uma suposta ordem, ou seja, os meios castrenses deixaram de ser vistos como interventores plausíveis da ordem política, da mesma forma que seu deslocamento interno passou a ser rechaçado. Conformou-se, assim, uma compreensão específica das Forças Armadas, observada nas funções legalmente estabelecidas, segundo a qual a violência letal do Estado deve ser exclusivamente direcionada à defesa em relação a instrumentos militares de outros Estados. Este papel compôs o cenário no qual o debate acerca das missões militares teve lugar e resistiu aos ímpetus de autorizar a intervenção castrense em segurança pública,

diante das narrativas das novas ameaças. No caso brasileiro, o fato de o processo de saída dos castrenses do centro do poder político ter sido elaborado, executado e controlado pelos próprios militares, fez com que não houvesse um debate intenso acerca do significado das Forças Armadas e de suas prerrogativas, como houve na Argentina. Desta forma, mais do que a manutenção, na Constituição de 1988, das funções castrenses presentes ao longo de toda a história do país, as especificidades do processo de passagem do governo autoritário para uma democracia institucional no Brasil propiciou a continuidade do papel interventor dos militares. Não queremos com esta afirmação ignorar as especificidades conjunturais, porém, se o direcionamento interno dos meios de violência letal do Estado brasileiro no período estudado não estava pautado no combate a um movimento político específico, como ocorreu durante a Guerra Fria e em algumas ocasiões de repressão a greves ao longo da década de 1990, e sim ao combate a grupos criminosos vinculados principalmente ao tráfico de drogas ilícitas, a concepção dos grupos políticos e dos próprios militares acerca do espaço ocupado pelas Forças Armadas na vida social, ainda rescende ao papel interventor, ou seja, os militares mantiveram-se como instrumento plausível de garantia da ordem, seja qual for seu significado. Ademais, manteve-se a concepção de que há grupos no interior do Estado nacional que podem, e devem, ser combatidos, cuja existência pode ser confrontada pela letalidade.

Desta forma, retomando o problema que guiou nossa reflexão, concluimos que os elementos que garantiram as condições de possibilidade para conformação dos padrões distintos de missões castrenses observados na Argentina e no Brasil, cujo parâmetro de diferenciação mais significativo é a possibilidade ou não de alocação interna dos instrumentos militares, foram os papéis que passaram a divergir após o término dos regimes autoritários nestes países.

Ademais, debatendo com algumas visões consolidadas na bibliografia, buscamos enfatizar duas questões. Por um lado, defendemos uma perspectiva de continuidade em oposição à visão segundo a qual a intromissão castrense em atividades internas constitui uma excepcionalidade. O excepcional define-se a partir da normalidade, bastando uma breve retomada histórica dos países da região para se observar que a intervenção política e social das instituições castrenses constitui uma clara constante e não um fenômeno atípico, sendo assim mais profícuo compreendê-lo não como uma novidade, mas como um elemento historicamente arraigado nestes países. A perspectiva da excepcionalidade apresenta-se mais como um ímpeto normativo do que uma descrição dos processos históricos e sociais. Com esta ponderação não pretendemos nos opor aos princípios normativos de rechaço à

mobilização de violência letal contra grupos civis, naturalizando este processo, pelo contrário, consideramos que somente a compreensão profunda dos processos sociais que construíram o fenômeno atualmente observado, pode ser capaz de guiar a desconstrução do mesmo e a definição de uma linha de ação alternativa.

Por outro lado, consideramos que a relação entre controle político das forças armadas e definição das missões militares deve ser repensada. Na bibliografia preocupada com os processos de transição para a democracia na América do Sul produzida ao longo das décadas de 1980 e 1990, fortaleceu-se a concepção de que uma vez estabelecido o controle político sobre as instituições castrenses, ou seja, a eliminação da ingerência política dos militares, seria esperado que a condução civil da política militar rechaçasse o direcionamento da violência castrense para o interior das fronteiras nacionais. Não obstante, como acreditamos ter exposto, tal argumento mostrou-se falso, o que revelou um elemento fundamental, que corrobora os resultados da nossa pesquisa: o emprego da violência letal, aqui representado pelas forças armadas, no âmbito doméstico está fundamentado não apenas em interesses políticos específicos à instituição castrense, que não podem ser descartados, mas processa-se graças a um conjunto de crenças compartilhadas, profundamente estabelecida em uma sociedade, que considera plausível e aceitável a eliminação de determinado grupo social.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Decreto 727, de 12 de junho de 2006.** Reglamentación de la Ley N° 23.554. Principios Básicos. Competencia del Consejo de Defensa Nacional. Atribuciones del Ministerio de Defensa. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Fuerzas Armadas. Disposiciones Complementarias. Disponível em: <
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>>
 Acesso em: 18 nov. 2017

_____. **Ley n° 23.554, de 13 de abril de 1988.** Principios básicos. Finalidad y estructura del sistema. Organización de las Fuerzas Armadas. Servicio de Defensa Nacional. Organización Territorial y Movilización. Disposiciones generales y transitorias. Disponível em: <
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>>.
 Acesso em: 26 abr. 2017.

_____. **Ley n° 24.059 de 18 de dezembro de 1991.** Principios básicos. Sistema de Seguridad Interior. Finalidad, estructura, órganos, misiones y funciones. Cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional. Empleo de los cuerpos policiales y fuerzas de Seguridad. Complementación de otros organismos del Estado. Empleo Subsidiario de elementos de combate de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior. Control parlamentario de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia. Disposiciones transitorias y complementarias. Disponível em: <
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

_____. **Ley n° 24.948 de 18 de março de 1998.** Establécense las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para su reestructuración. Principios fundamentales. Disposiciones generales para la reestructuración. Disposiciones relativas al personal. Del equipamiento para la defensa nacional. Financiamiento. Disposiciones transitorias. Disponível em: <
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>>.
 Acesso em 26 abr. 2017.

_____. **Ley n° 25.520 de 27 de novembro de 2001.** Bases jurídicas, orgánicas y funcionales del Sistema de Inteligencia de la Nación. Principios generales. Protección de los derechos y garantías de los habitantes. Organismos de Inteligencia. Política de Inteligencia Nacional. Clasificación de la información. Interceptación y Captación de Comunicaciones. Personal y capacitación. Control parlamentario. Disposiciones penales. Disposiciones transitorias y complementarias. Disponível em: <
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/texact.htm>>.
 Acesso em: 26 abr. 2017.

ARGENTINA. Ministerio de Defensa. **Directiva de Política de Defensa Nacional.** 2009. Disponível em: <
<http://www.informaticalegal.com.ar/2014/12/30/decreto-26452014-directiva-de-politica-de-defensa-nacional/>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

ARGENTINA. Ministerio de Defensa. Secretaria General. **Libro Blanco de la Defensa.** 2010. Disponível em: <
http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro_blanco_2015.pdf>.
 Acesso em: 26 abr. 2017.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BALDWIN, David. Security Studies and the end of the Cold War. **World Politics**, v. 48, p. 117–141, 1995.

BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. **European Journal of International Relations**, v. 11, p. 171–201, 2005.

BARRACHINA, Carlos; RIAL, Juan. Los ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas. **América Latina Hoy**, n. 42, p. 131–159, 2006.

BARTOLOMÉ, Mariano César. Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. **Estudios Internacionales**, p. 7–30, 2009.

BATTAGLINO, Jorge. Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana. *Política y gobierno*, v. 22, n. 1, p. 3–43, 2015. **Política y gobierno**, v. 22, n. 1, p. 3–43, 2015.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo mundial: en busca de la seguridad perdida**. Barcelona: Paidós, 2008.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **Construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. a.

BOBBIO, Norberto. Relações Internacionais. In: **O filósofo e a política: antologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. p. 317–382.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco da Defesa Nacional**. 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Garantia da Lei e da Ordem**. 2013. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33m_10_glo_1_ed2013.pdf Acesso em: 21 abr. 2017

BRASIL. **Decreto nº 7.496 de junho de 2011**. Institui Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011_2014/2011/decreto/d7496.htm Acesso em: 26 abr. 2017.

_____. **Decreto nº 8.903 de novembro de 2016**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua

execução. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9 Acesso em 26 abr. 2017.

____. **Lei Complementar n° 97 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm Acesso em: 26 abr. 2017.

____. **Lei Complementar n° 117 de setembro de 2004**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm Acesso em: 26 abr. 2017.

____. **Lei Complementar n° 136 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm Acesso em: 26 abr. 2017.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap. **Security :a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CANELO, Paula. **¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria Argentina (1995-2002)**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2010.

CELI, Pablo. Missões militares e papéis multifuncionais: experiências sul-americanas. In: WINAND, Érica; RODRIGUES, Thiago; AGUILAR, Sergio (Eds.). **Defesa e Segurança do Atlântico Sul**. 1. ed. São Cristóvão - SE: Editora UFS, 2016. v. 1p. 269.

COX, Robert. Social forces, States and World Orders: beyond international relations theory. In: KEOHANE, Robert (Ed.). **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, 1986.

DALBY, Simon. Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemmas in Contemporary Security Discourse. In: KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael (Eds.). **Critical Security Studies**. Borderlines Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997. v. 8p. 03-31.

DAMMERT, Lucía; BAILEY, John. Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia: Análisis y desafíos para América Latina. **Fuerzas Armadas y Sociedad**, v. 19, n. 1, p. 133–152, 2005.

D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (EDS.). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DELLASOPPA, Emilio. **Ao inimigo, nem a justiça: violência política na Argentina (1943-1983)**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

DERGHOUGASSIAN, Khatchik. Las “nuevas amenazas” em la perspectiva estratégica del riesgo: una visión crítica. In: **Construyendo Roles: Democracia y Fuerzas Armadas**. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2008.

DIAMINT, Rut. A New Militarism in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 4, p. 155–168, 2015.

DONADELLI, Laura Meneghim. **Segurança na América do Sul: uma abordagem histórico-conceitual**. 2016. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), São Paulo, 2016.

DONADIO, Marcela (ED.). **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe: Edición 2014**. Buenos Aires: Resdal, 2014.

DONADIO, Marcela (ED.). **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe: Edición 2016**. Buenos Aires: Resdal, 2016.

EDIMUNDS, Timothy. What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe. **International Affairs**, v. 82, n. 6, p. 1050–1075, 2006.

EISSA, Sergio Gabriel. La lucha contra el narcotráfico y su impacto en América Latina. **CAEI**, 2005.

EISSA, Sergio Gabriel. La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 1, n. 1, p. 162–184, 2014.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando. **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)**. São Paulo: Editora 34, 2004.

FREUND, Julien. **Sociología del conflicto**. [s.l.] : Ministerio de Defensa de España, Secretaría General Técnica, 1995.

FRIESENDORF, Cornelius. International Intervention and the Use of Force: Military and Police Roles. **DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces)**, 2012.

FUCCILLE, Alexandre. **As Forças Armadas e a temática interna no Brasil contemporâneo**. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1999.

GALLO, Daniel. Un vacío legal se abre frente al despliegue de militares en el Norte. **La Nación**, Buenos Aires, 2013. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1618156-un-vacio-legal-se-abre-frente-al-despliegue-de-militares-en-el-norte>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

GARCIA, Eugênio Vargas. O Pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 1, p. 18–40, 1997.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a Violência**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

GROSSO, Emilse Calderón. La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en

la seguridad pública: lucha contra el narcotráfico en América del Sur. **URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana**, v. 12, p. 97–109, 2012.

GUYER, Gonzáles Julian. Nubes de tormenta em horizontes y nuevas misiones para las Fuerzas Armadas en América Del Sur: Reflexiones desde Uruguay. In: RODRIGUES, Thiago;

AGUILAR, Sergio; WINAND, Érica (Eds.). **Defesa e Segurança do Atlântico Sul**. São Cristovão - SE: Editora UFS, 2016. v. 1p. 269.

GUZZINI, Stefano. Uma reconstrução do Construtivismo nas Relações Internacionais. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 2, n. 3, p. 376–429, 2013.

HABERMAS, Jurgen. **Técnica e Ciência como “Ideologia”**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

HARIG, Christoph. Synergy effects between MINUSTAH and public security in Brazil. **BRASILIANA– Journal for Brazilian Studies**, v. 3, n. 2, p. 142–168, 2015.

HEAD, Michael; SCOTT, Mann. **Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights**. Farnham: Ashgate Publishing, 2009.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, v. 16 (46), p. 85–104, 2002.

HOELSCHER, Kristian; NORHEIM-MARTINSEN, Per. Urban violence and the militarisation of security: Brazilian ‘peacekeeping’ in Rio de Janeiro and Port-au-Prince. **Small Wars & Insurgencies**, v. 25, n. 5–6, p. 957–975, 2014.

HUNTER, Wendy. The Brazilian Military after the Cold War: In Search of a Mission. **Studies in Comparative International Development**, v. 28, n. 4, p. 31–49, 1994.

HUNTER, Wendy. **State and soldier in Latin America: Redefining the military’s role in Argentina, Brazil and Chile**. [s.l.] : United States Institute of Peace, 1996.

HUNTINGTON, Samuel. **O soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

ISACSON, Adam. Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la “guerra contra las drogas”. In: YOUNGERS, Coletta A.; ROSIN, Eileen (Eds.). **Drogas y Democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos**. 1. ed. Buenos Aires: Washington Office on Latin America (WOLA), Editorial Biblos, 2005. p. 29–84.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael. Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. **Merston International Studies Review**, v. 40, n. 2, p. 229–254, 1996.

LEVY, Yagil. What is Controlled by Civilian Control of the Military? Control of the Military vs. Control of Militarization. **Armed Forces and Society**, v. 42, n. 1, p. 75–98, 2014.

LINKLATER, Andrew. **Critical Theory and World Politics**. New York: Routledge, 2007.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **Transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. a.

LÓPEZ. **Ni la Ceniza Ni la Gloria: actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

_____, Ernesto. **Seguridad Nacional y Cedición Militar**. Buenos Aires: Legasa, 1987.

_____, Ernesto. Argentina: um longo caminho ao controle civil sobre os militares. In: **Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

LUTTERBECK, Derek. Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. **European Security**, v. 14, n. 2, p. 231–253, 2005.

MARTINEZ, Elias David Morales; LYRA, Mariana P. O. De. O Processo de Dessecuritização do Narcotráfico na Unasul. **Contexto Internacional**, v. 37, n. 2, p. 661–691, 2015.

MARTINS FILHO, João Roberto. As políticas militares dos EUA para a América Latina (1947-1989). **Teoria e Pesquisa**, n. 46, p. 105–139, 2005.

MATHIAS, Suzeley Kalil. **Distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)**. Campinas: Papirus, 1995.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller. Autonomia na Lei: as Forças Armadas nas constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 25, n. 73, p. 41–57, 2010.

MATHIAS, Suzeley Kalil; SOARES, Samuel Alves (org.). **Novas ameaças: dimensões e perspectivas**. São Paulo: Sicurezza, 2003.

MCCANN, Frank D. Origins of the “New Professionalism” of the Brazilian Military. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 21, n. 4, p. 505–522, 1979.

MCCANN, Frank D. **Soldados da Pátria: História do Exército Brasileiro 1889-1937**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MEARSHEIMER, John. **The tragedy of great power politics**. New York: W. W. Norton & Company, 2001.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e as percepções militares na América do Sul**. 2010a. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdades de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Conselho de defesa sul-americano: origens, demandas e propósitos. In: SVARTAN, Munhoz et al. (Eds.). **Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas III Encontro da ABED**. Campinas: Mercado das Letras, 2010b.

MIGUEL, Luis Felipe. Segurança e desenvolvimento: peculiaridades da ideologia da

segurança nacional no Brasil. **Diálogos Latinoamericanos**, v. 5, p. 40–56, 1999.

MILANI, Livia Peres. O governo de Barack Obama e à “guerra às drogas”: mais continuidade que mudanças. **Meridiano 47: Journal of Global Studies**, v. 47, n. 18, p. 02-12, 2017.

MORAES, João Quartim De; COSTA, Wilma Peres; OLIVEIRA, Eliézer Rizzo De. **A tutela militar**. São Paulo: Vértice, 1987.

NORDEN, Deborah. Latin American Militaries in the 21st Century: civili-military relations in the era of disappearing boundaries. In: MARES, David; KACOWICZ, Arie (Eds.). **Routledge Handbook of Latin American Security**. New York: Routledge, 2016.

NYE, Joseph. **NYE, Joseph S. Understanding international conflicts: an introduction to theory and history**. New York: Longman, 2009.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 201**, mar., 2006a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 224**, set., 2006b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 230**, out., 2006c. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Argentina n° 260**, out., 2006d. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 278**, dez., 2007. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 297**, jun., 2008. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 332**, mai., 2009. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 15 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 397**, out., 2010a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 401**, out., 2010b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 404**, nov., 2010c. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 405**, nov-dez., 2010d. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Argentina n° 10**. mai., 2011a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Argentina n° 33**. out., 2011b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Argentina n° 34**. out., 2011c. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Argentina n° 25**. jul., 2012a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Argentina n° 04**. fev., 2014a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 16**. jun., 2011d. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 27**. set., 2011e. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 37**. nov., 2011f. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas>

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 41**. dez., 2011g. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 19.** dez., 2012b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 37.** dez., 2012c. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 05.** mar., 2013a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 36.** out., 2013b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 08.** mar., 2014b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 09.** mar-abr., 2014c. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 10.** abr., 2014d. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 12.** abr., 2014e. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 26.** ago., 2014f. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 33.** set., 2014g. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 35.** set., 2014h. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe Brasil n° 40.** nov., 2014i. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Informe**

Brasil n° 16. mai., 2015. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas> Acesso em: 21 abr. 2017.

O'DONNELL, Guillermo. **Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in south american politics.** Berkeley: University of California, 1973.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **De Geisel a Collor: Forças Armadas, Transição e Democracia.** Campinas: Papyrus Editora, 1994.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de Bridgetown:** uma abordagem multidimensional à Segurança Hemisférica. 2002. Disponível em: <http://www.scm.oas.org/pdfs/2003/agres27p.PDF>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração sobre segurança nas Américas.** Cidade do México, 2003. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembleia Geral. **Resolução 1123:** Cooperação para a Segurança Hemisférica. 1991. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/AGRES1123P.pdf>>. Acesso em: 15/ nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembleia Geral. **Resolução 1180:** Cooperação para a Segurança Hemisférica. 1992. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/AGRES1180P.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conferência de Ministros de Defesa das Américas. **Declaración de Arequipa.** Arequipa, 2014. <http://scm.oas.org/pdfs/2014/CP33695S.pdf>> Acesso> 15 nov. 2017.

_____. **Declaração de Banff.** Banff, 2008. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp#III>> Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **Declaración de Cartagena.** Cartagena, 1998. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/spanish/docminist98.asp>> Acesso em: 15 nov 2017.

_____. **Declaração de Manaus.** Manaus, 2000. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist00.asp>> Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **Declaração de Manágua.** Manágua, 2006. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp#III>> Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **Declaração de Punta del Este.** Punta del Este, 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp#III>> Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **Declaración de Quito.** Quito, 2004. Disponível em: <http://vicdmaecuador2004.org/espanol/documentos/otros/DECLARACION%20DE%20QUITO%20%20PORT.pdf>> Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **Declaración de San Carlos de Bariloche**. San Carlos de Bariloche, 1996. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/spanish/docminist96.asp>> Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **Declaração de Santa Cruz de la Siera**. Santa Cruz de la Sierra, 2010. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp#III>> Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **Declaración de Santiago de Chile**. Santiago de Chile, 2002b. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp#III>> Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **The Williamsburg Principles**. Williamsburg, 1996. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/Williamsburg-spanish.htm>> Acesso em: 15 nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos. Comissão de Segurança Hemisférica. **Compêndio de respostas dos Estados membros ao questionário sobre novos enfoques à segurança hemisférica**. [s.l.], 2002c. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/conceitosquestyresp.asp>> Acesso: 15 nov. 2017.

PAGLIAI, Graciela de Conti. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 26–42, 2006.

PEREIRA, Matheus de Oliveira. **Controle e autonomia nas gestões Kirchner e Fernández de Kirchner (2003-2011): a Argentina na construção do Conselho de Defesa Sul-americano**. 2016. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), São Paulo, 2016.

PEREIRA, Paulo. Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 1, p. 84–107, 2015.

PION-BERLIN, David. **Military Missions in Democratic Latin America**. New York: Palgrave Macmillian, 2016.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. Democratization, social crisis and the impact of military domestic roles in Latin America. **Journal of Political and Military Sociology**, v. 33, n. 1, p. 5–24, 2005.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. Latin America's growing security gap. **Journal of Democracy**, v. 22, n. 1, p. 39–53, 2011.

RASMUSSEN, Vedby Mikkel. **The risk society at war: terror, technology and strategy in the twenty-first century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 9–41, 2012.

RODRIGUES, Thiago; CASTRO, Flávia Rodrigues De; MENDONÇA, Thaianne. A Exceção como Prática: as Políticas de Pacificação no Rio de Janeiro (2008-2015). **BRASILIANA—Journal for Brazilian Studies**, v. 4, n. 2, p. 73–111, 2016.

ROMERO, Luis Alberto. **História contemporânea da Argentina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

ROUQUIÉ, Alain. **O Estado militar na América Latina**. São Paulo: Alfa-Omega, 1984. v. 16

SAIN, Marcelo Fabián. **Alfonsín, Menem e as relações cívico-militares: a construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1993-1995)**. 1999. Tese. (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas.

SAIN, Marcelo Fabián. Argentina: Democracia e Forças Armadas entre a Subordinação e os “defeitos” civis. In: D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Eds.). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. a. p. 21–55.

SAIN, Marcelo Fabián. Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998). **Desarrollo Económico**, v. 40, n. 157, p. 121–142, 2000.

SAIN, Marcelo Fabián. **Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90**. In: XXIII International Congress of Latin American Studies Association (LASA), 2001, Washington, DC.

SAIN, Marcelo Fabián. **Fuerzas Armadas y narcotráfico: la «lenta» militarización del control del narcotráfico en Argentina (2011-2017)**. In: XIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), 2017, Buenos Aires

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. As “novas ameaças” às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico-coneitual. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo (org.). **Segurança & Defesa Nacional: da competição à cooperação regional**. 1. ed. São Paulo: Fundação Memorial, 2007a. p. 59–82.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis (org.). **Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil e no Uruguai**. São Paulo: Editora Unesp, 2007b.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 407–433, 2011.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. El concepto de la seguridad multidimensional: una aproximación crítica. In: MEJÍAS, Sonia; RICAURTE, Verónica (Eds.). **El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR**. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2012.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Breve reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas. **Voces en el Fénix**, v. 48, 2015.

SANAHUJA, José Antonio; VERDES-MONTENEGRO, F. J. Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. In: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI, H. (Eds.). **Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe**. v. 10, 2014.

SANTOS, Marcelo. **O poder norte-americano e a América Latina no pós-Guerra Fria**. São Paulo: Annablume, 2007.

SANTOS, Maria Helena de Castro. As novas missões das Forças Armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, 2004.

SCHIMITT, Carl. **El concepto de lo “político”**. Buenos Aires: Folios Ediciones, 1984.

SCHNABEL, Albrecht; HRISTOV, Danail. Conceptualising Non-Traditional Roles and Tasks of Armed Forces. **Security and Peace**, v. 28, n. 2, p. 73–80, 2010.

SENTO-SÉ, João Trajano et al. Guerra de Providência: uma análise da ocupação pelo Exército da favela da Providência no Rio de Janeiro em março de 2006. **Laboratório de Análise da Violência (LAV) - UERJ**, 2006.

SHEMELLA, Paul. The spectrum of roles and missions of the Armed Forces. In: BRUNEAU, Thomas; TOLLEFSON, Scott (Eds.). **Who Guards the Guardians and How: Democratic civil-military relations**. Austin: University of Texas Press, 2006.

SKIDMORE, Thomas. A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985. In: STEPAN, Alfred (Ed.). **Democratizing Brazil :problems of transition and consolidation**. New York; Oxford: Oxford University Press, 1989. p. 27–81.

SOARES, Samuel Alves. **Controles e autonomias: as Forças Armadas e sistema político brasileiro (1974-1999)**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

SOARES, Samuel Alves; SOPRANO, Germán. **Políticas de Defesa e Missões das Forças Armadas na Argentina e no Brasil: qual é o presente e o futuro da cooperação e da integração regional?** New York

SOBEL, Clifford. **Brazil's defense minister pursuing regional counterdrug cooperation**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA402_a.html> Acesso em: 04/11/2017.

SOPRANO, Germán. Culturas militares na Argentina do século XIX ao início do XXI. In: ZIRKE, Daniel; MATHIAS, Suzeley Kalil (Eds.). **Militares e Democracia: estudos sobre a identidade militar**. São Paulo: Editora Unesp; Cultura Acadêmica, 2016. p. 29–66.

STEPAN, Alfred (ED.). **Authoritarian Brazil : origins, policies and future**. New Haven: Yale University Press, 1973.

STEPAN, Alfred. **Os militares: da abertura à nova República**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

TICKNER, Arlene. Securitization and the limits of democratic security. In: MARES, David; KACOWICZ, Arie (Eds.). **Routledge Handbook of Latin American Security**. New York: Routledge, 2016.

UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS. **Decisión de Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR**. Salvador de Bahía, 2008. Disponível em:<http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2008.CDS.pdf>

> Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **III reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas.** Quito, 2009. Disponível em: < [http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb\[599\]ling\[2\]anx\[1794\].pdf](http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb[599]ling[2]anx[1794].pdf)> Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **Estatuto del Consejo de Desarrollo Social Suramericano.** Quito, 2010. Disponível em: < <http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DESARROLLO%20SOCIAL.pdf>> Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **Estatuto del Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas.** Quito, 2010b. Disponível em: < <http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DROGAS.pdf>> Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas.** Lima, 2012. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_declaracion_general.pdf> Acesso em: 15 nov. 2017.

UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. **Relatório Preliminar do CEED ao Conselho de Defesa Sulamericano sobre os termos de referência para os conceitos de segurança e defesa na região sul-americana.** Buenos Aires, 2012. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Biblioteca/SEGURIDAD-DEFENSA-PORT.pdf>> Acesso em: 15 nov. 2017.

VEZZETTI, Hugo. **Pasado y Presente: guerra, dictadura y sociedad en la Argentina.** 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

VILLA, Rafael Duarte. O paradoxo da macrossegurização: quando a guerra ao terror não securitiza outras “guerras” na América do Sul. **Contexto Internacional**, v. 36, n. 2, p. 349–383, 2014.

VITELLI, Marina. Argentina, Brasil y la defensa em América del Sur: las identidades estratégicas y la seguridad regional. **Cuadernos política exterior argentina**, p. 1–44, 2015.

VITELLI, Marina. América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. **Foro Internacional**, v. 3, p. 724–755, 2016.

WALKER, ROB B. J. **Inside/Outside: International Relations as political theory.** Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 211–239, 1991.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais.** Lisboa: Gradiva, 2002.

WALTZ, Kenneth. **O Homem, O Estado e a Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WENDT, Alexander; FEARON, James. Rationalism v. Constructivism: a skeptical view. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Eds.). **Handbook of international relations**. London: Sage, 1991. p. 52–72.

WYN JONES, Richard. **Security, Strategy, and Critical Theory**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

YOUNGERS, Coletta A.; ROSIN, Eileen (EDS.). **Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos**. 1. ed. Buenos Aires: Washington Office on Latin America (WOLA), Editorial Biblos, 2005.

ZAVERUCCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

ZAVERUCCHA, Jorge. La militarización de la seguridad pública en Brasil. **Nueva Sociedad**, v. 213, p. 128–146, 2008.

ZAVERUCHA, Jorge. **Rumor de sabres: controle civil ou tutela militar?: estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

ZURN, Michael; CHECKEL, Jeffrey. Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State. **International Organization**, v. 59, n. 4, p. 1045–1079, 2005.