

Forças armadas e segurança pública na Argentina e no Brasil: reafirmação e ruptura do papel interventor

Armed Forces and public security in Argentina and Brazil: disruption and continuity of the military interventionist role

Rev. Bras. Est. Def. v. 7, n° 2, jul./dez. 2020, p. 217-241
DOI: 10.26792/RBED.v7n2.2020.75218
ISSN 2358-3932

DAVID P. SUCCI JUNIOR
HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE

INTRODUÇÃO

A teorização sobre a violência organizada, os fatores que geram a guerra e os que garantem a paz, assim como os princípios que legitimam o uso da força, seus instrumentos, mecanismos de regulamentação e restrição, estão no cerne da disciplina de Relações Internacionais. No pós-Guerra Fria, o debate sobre a definição das atividades militares e policiais foi marcado pelo emprego das forças armadas em âmbitos convencionalmente considerados policiais, assim como a atuação de forças de segurança pública em esferas tradicionalmente entendidas como militares, o que foi caracterizado como um processo de *blurring*¹ destas delimitações. Acadêmicos sul-americanos classificam, em geral, este processo como a indistinção entre defesa e segurança pública (Saint-Pierre 2011), enquanto a bibliografia europeia e estadunidense frequentemente o apresenta como a confusão entre segurança interna e a internacional (Andreas and Price 2001; Bigo 2001; Eriksson and Rhinard 2009).

Os fenômenos que desbotaram a demarcação entre os instrumentos de força do Estado são de natureza diversa. Na América do Sul, este debate

David Paulo Succi Junior — Doutorando e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-PUC-SP), membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (Gedes) e bolsista Fapesp (2018/11168-3).

Héctor Luis Saint-Pierre — Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”. Professor Titular da Unesp. Pesquisador PQ CNPq. Pesquisador Fapesp (2017/21557-4). Coordenador-Executivo do IPPRI/Unesp.

associou-se majoritariamente ao crime organizado transnacional, em particular ao tráfico de drogas ilícitas e o seu impacto na violência urbana (Mathias, Zague, and Santos 2019; Rodrigues 2016; Sain 2017). Em países europeus a questão aparece recorrentemente associada a políticas de combate ao terrorismo, além da gestão migratória e de refugiados (Clarke 2013; Guittet 2008; Lutterbeck 2010). No leste europeu, questionou-se o uso do instrumento militar para a contenção de protestos e proteção de infraestrutura estratégica (Weiss 2012). Em países africanos encontramos debates centrados em conflitos civis (Ojo 2008) e no uso das forças armadas contra crimes ambientais (Reitano, Lugo, and Jespersen 2017), por vezes denominado de militarização verde (Marijnen and Verweijen 2016).

Para além do direcionamento das forças armadas para o interior das próprias fronteiras nacionais, alguns autores se preocupam com as missões atribuídas aos militares em ações externas, com destaque às operações de paz sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU) (Friesendorf 2012; Geener-Barcham 2007), assim como a relação entre estas operações externas e a atuação doméstica dos militares (Harig 2015; Hoelscher and Norheim-Martinsen 2014).

Nossa análise foca-se no emprego dos meios militares no interior de suas fronteiras nacionais, especificamente, em operações que envolvem o uso da força,² por tensionar a compreensão convencional sobre a distribuição dos instrumentos de violência letal — militares — e coerção mínima — polícias. Tanto nas teorias do Estado quanto nos fundamentos das Relações Internacionais distingue-se, como função epistemologicamente demarcatória, o âmbito doméstico e o internacional. No primeiro, caracterizado como normativamente pacífico, descarta-se a eliminação física do adversário. No segundo, considerado anárquico, a força é empregada para garantir a ordem jurídica do âmbito internacional, em que a violência letal é um instrumento para lidar com contenciosos e para, no limite, garantir a própria existência (Aron 2002; Freund 1995; Santillán 1997; Waltz 2002).

Ainda que o fenômeno estudado seja recorrentemente associado às características do sistema internacional pós-Guerra Fria, as forças armadas na América do Sul, assumiram as mais diversas atribuições domésticas desde a fundação de seus Estados. Os militares sul-americanos ocuparam uma gama de atividades que abarcou 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, um dos momentos 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 a utilização da violência militar no âmbito doméstico não constitui uma

excepcionalidade. Neste sentido, consideramos este fenômeno pela ótica da continuidade e não da exceção.

Inspiramo-nos nos casos argentino e brasileiro, por serem tratados pela bibliografia como exemplos de padrões opostos de emprego das forças armadas. Desde o fim da ditadura, no final da década de 1980, conformou-se na Argentina um consenso básico em matéria de defesa que, mais do que definir um plano para a organização da defesa nacional, representou a nítida delimitação das funções militares no país (Pereira 2019). Como veremos, esta delimitação começou a ser tensionada pelas operações Fortin e Escudo Norte e pelo Decreto 683, de 2018. No Brasil, por outro lado, a Constituição de 1988, que sucedeu o governo autoritário, manteve a garantia da lei e da ordem como função das forças armadas, recorrentemente mobilizadas para segurança pública durante a década de 1990. Ademais, entre fim da década de 1990 e início dos anos 2000, vivenciou-se um processo de institucionalização das missões militares internas.

Como explicar a divergência doutrinária tão profunda em países com trajetórias históricas semelhantes? Que condições produziram padrões opostos de emprego militar no Brasil e na Argentina? Há três grandes teses consolidadas na bibliografia sobre o emprego interno das forças armadas na América do Sul: 1) a resposta pragmática, ou seja, a ideia de que a atuação das forças armadas no âmbito doméstico resulta de uma resposta objetiva a uma realidade concreta; 2) o controle político dos civis sobre os militares, isto é, o argumento de que o fenômeno estudado reflete a debilidade do controle político dos civis sobre a instituição militar; 3) e as pressões externas, representadas por interesses estadunidenses na região.

Consideramos que, apesar de trazerem contribuições muito relevantes para a compreensão das missões militares sul-americanas, estas abordagens são insuficientes para explicar a aceitação e o rechaço do emprego interno das forças armadas na Argentina e no Brasil. Neste sentido, propomos endereçar esta questão com base na perspectiva sociológica de Berger e Luckmann (2009), mais especificamente, através do conceito de papel social. Argumentamos que os processos de rompimento e continuidade do papel das forças armadas nesses países condicionaram a conformação dos padrões divergentes de emprego dos militares. Para mostrar como o conceito de papel, enquanto categoria analítica, revela uma outra dimensão do fenômeno analisado, devemos diferenciá-lo de outros dois termos — função e missão.

A diferenciação é necessária, pois ainda que estes três termos sejam recorrentemente utilizados como sinônimos, carregam semânticas diferentes que, para os fins do nosso argumento, não podem ser intercambiadas. Concordamos com Mathias e Guzzi (2010), que reservam o termo “função” para aquilo que está estabelecido na legislação e “missão” para

se referir a uma tarefa específica que, ao ser atribuída a determinado ator, é tomada pelo mesmo como de sua responsabilidade. O papel, como definido por Berger e Luckmann (2009), indica uma dimensão intersubjetiva. Para os autores, este 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 and Luckmann 2009, p. 101). Desta forma, o papel constitui uma ideia intersubjetivamente compartilhada sobre um tipo de atividade e um modo de executá-la que se perpetua no tempo, gerando a expectativa de que todos aqueles que assumirem este papel particular, independentemente de suas características individuais, o executarão da mesma forma, assim como em uma peça teatral o 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 ocupam esta posição. Neste sentido, a título de exemplo, pode haver a expectativa, socialmente compartilhada, de que a força militar seja direcionada para a segurança pública, por ser considerada uma atividade normal desta instituição, da mesma forma, pode haver a expectativa de que ela se mantenha alheia aos problemas internos, por não fazerem parte de seu espectro de atribuições. O papel tem implicações diretas para a aceitação de determinadas ações e sua naturalização no tempo. Deste modo, revela uma dimensão do fenômeno ignorada pelas três explicações consolidadas nos trabalhos acadêmicos.

Em um primeiro momento, expomos as três principais teses sobre o emprego interno da força militar, apontando suas principais debilidades explicativas. Posteriormente, utilizando o conceito de papel, explicamos a divergência no padrão de emprego das forças armadas brasileira e argentina. Por padrão de emprego entendemos o conjunto de ações efetivamente desempenhadas pelas forças militares no período analisado, o que difere do conceito de papel, enquanto a forma de ação que se espera daquele que assume uma atividade social específica. Ainda que o papel não delimite de forma determinista a ação daquele que o assume, produz restrições e incentivos para seu comportamento. Consideramos que, desde a fundação das forças militares nestes dois países, reconheceu-se um papel interventor, que atribui às forças armadas a responsabilidade e a legitimidade para combater a desordem, cujo significado longe de ser claro, transformou-se ao longo do tempo. A divergência do padrão de emprego dos meios militares nos países estudados estabeleceu-se com a ruptura deste papel, no caso argentino, e sua continuidade no Brasil, como resultado dos diferentes processos de transição da ditadura para o regime democrático.

A TESE DA RESPOSTA PRAGMÁTICA

Do ponto de vista da tese da resposta pragmática, o emprego das forças armadas para a repressão das atividades do crime organizado resultaria de uma decisão racional, tomada em reação a uma avaliação objetiva da conjuntura que se apresenta como fator determinante ao tomador de decisão. Este argumento baseia-se em duas ideias principais: 1) os grupos vinculados a atividades econômicas ilegais, em especial ao narcotráfico, adquiriram armamentos e um elevado grau de organização que superam a capacidade da polícia; e 2) a região sul-americana goza de relativa estabilidade entre Estados, mas, em compensação, sofre de altos índices de violência doméstica. Por estas duas razões, haveria a necessidade de se recorrer ao instrumento estatal de maior poder de fogo para eliminar a violência ilícita (Norden 2016; Pion-Berlin and Trinkunas 2011; Sampó 2019). Neste sentido, Pion-Berlin (2016) caracterizou como pragmática a alocação do instrumento militar para o combater o crime organizado no interior das fronteiras nacionais, opondo-se à delimitação entre interno e externo, que considera ser resultado de uma desconfiança em relação às forças armadas, vinculada às experiências autoritárias protagonizadas pelas instituições militares na região.

Dois argumentos questionam a capacidade explicativa desta perspectiva. Em primeiro lugar, pode-se duvidar da eficácia da resposta militarizada, diante da permanência e intensificação dos altos índices de violência. No Brasil, segundo dados do Ministério da Defesa, de 1992 até junho de 2018 foram desenvolvidas 23 operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para combater a violência urbana. Dessas, 10 ocorreram na cidade do Rio de Janeiro, sendo que as mais recentes aumentaram sua duração, como a Operação Arcajo, que se estendeu de novembro de 2010 a julho de 2012 (Brasil 2020) e a Operação Rio de Janeiro, que teve início em 2017 e foi sobreposta por uma intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, estabelecida em fevereiro de 2018 e comandada por um general da ativa (Betim 2018; Martín 2018). Se, sob esta ótica, o emprego do instrumento militar para combater o crime organizado no Rio de Janeiro é em uma ação pragmática que responde a uma realidade objetiva. Esta parece não ter cumprido seu objetivo, uma vez que houve maior recorrência e intensificação das operações militares, o que, por esta lógica, significaria um agravamento da situação.

Por outro lado, o argumento da necessidade objetiva de empregar forças armadas para combater o crime organizado é questionado por um conjunto de autores, para os quais este tipo de resposta corresponde a uma percepção específica da realidade (Saint-Pierre 2007a). Pion-Berlin (2016),

em defesa de uma perspectiva pragmática, argumenta que a escolha de se direcionar a força militar para o âmbito doméstico deve ser baseada em três questões, que considera objetivas, como: urgência do problema; capacidade dos militares de responder ao mesmo de forma efetiva; e a inexistência de solução alternativa. O autor apresenta uma proposta normativa sobre a forma em que os países devem gerir as missões militares, mas não consegue explicar as decisões já tomadas e sem resultados positivos visíveis no caso brasileiro.

Com efeito, a urgência do problema, a capacidade de resposta eficiente dos militares e a inexistência de outras soluções dependem de um processo de definição e interpretação da realidade. Ainda que vários atores observem a mesma realidade material, esta não será necessariamente percebida da mesma forma. Mesmo que o for, a reação à mesma dificilmente será homogênea, de modo que não se pode esperar que haja um único tipo de ação possível para determinada realidade material (Mathias and Soares 2003; Saint-Pierre 2011). Assim, a escolha do instrumento para lidar com o crime organizado e outros problemas de segurança, depende da percepção da realidade e de uma escolha política específica, não de uma resposta meramente técnica.

A TESE DO CONTROLE POLÍTICO SOBRE OS MILITARES

A bibliografia produzida na década de 1990 é caracterizada pela preocupação com o controle político dos militares, cuja questão central é a inserção das forças armadas no ordenamento político democrático posterior às ditaduras militares (D'araujo and Castro 2000; Hunter 1994; 1996; Zaveruccha 2005; 2008). Considerava-se que os países que estabeleceram um controle político mais estrito sobre suas forças armadas conseguiram restringir a atuação interna dos militares, enquanto aqueles que apresentavam debilidades nesse controle tiveram uma atuação militar mais constante no âmbito doméstico (Saint-Pierre 2007b).

Este argumento pressupõe que as forças armadas seriam favoráveis à atuação na segurança pública, como forma de garantir sua influência política, enquanto o governo civil seria contrário a esse emprego devido ao passado ditatorial. Todavia, ao estabelecer uma relação direta entre a subordinação política dos militares e a redução de suas missões domésticas, esse argumento desconsidera as situações em que os próprios governantes civis requerem o emprego da força militar no interior das fronteiras nacionais (Diamint 2015; Head and Scott 2009).

O foco no controle institucional das instituições militares, auxilia-nos a compreender quem decide, mas não o que é decidido. Neste sentido, esta

abordagem é questionada por Levy (2014), que diferencia o controle dos militares — dominação política do governo civil sobre a instituição militar — da militarização — vinculada aos mecanismos de legitimação do uso da força. Com efeito, um governo civil com pleno controle político dos instrumentos militares do Estado pode decidir emprega-los no interior das fronteiras nacionais, assim como militares que gozam de ampla autonomia podem resistir à atuação em questões de segurança pública por inúmeros motivos, como, por exemplo, não se reconhecerem adequados a este tipo de operação ou por considera-la degradante à sua profissão (Pion-Berlin 2012).

O avanço, ainda que lento e deficitário, da institucionalização do controle civil sobre os militares no Brasil não resultou no rompimento com um padrão de emprego interno, pelo contrário, estas operações foram intensificadas. Por outro lado, pode-se considerar a Argentina que, apesar de ser tradicionalmente classificada pela literatura como caso emblemático de consolidação do controle político civil sobre os militares (López 2007; Saint-Pierre 2007b), desde meados do governo de Cristina Kirchner e, principalmente, durante a gestão de Mauricio Macri, começou a flexibilizar os impeditivos ao emprego dos instrumentos militares no interior de suas fronteiras (Sain 2017).

A TESE DAS PRESSÕES EXTERNAS

As explicações que aludem a pressões externas enquadram a questão das missões militares em um panorama mais amplo, do histórico ímpeto estadunidense por estabelecer a América Latina como zona de influência, ao menos desde o século XIX (Santos 2007). Nesta abordagem argumenta-se que durante a Guerra Fria consolidou-se na região, sob a égide da Doutrina de Segurança Nacional, uma divisão do trabalho militar. Por um lado, um fronte interno, de combate ao inimigo comunista, de responsabilidade das forças armadas latino-americanas. De outro, um fronte internacional, de enfrentamento ao pacto de Varsóvia, de responsabilidade dos Estados Unidos (López 1987). Esta perspectiva defende que o interesse estadunidense de manter as forças armadas latino-americanas voltadas a questões internas perdurou, mesmo com o desaparecimento do inimigo soviético. Assim, o combate ao comunismo teria sido substituído pelo combate às “novas ameaças”³, especialmente o narcotráfico, que já ganhava espaço na agenda de segurança dos Estados Unidos nos últimos anos da Guerra Fria (Eissa 2014; Rodrigues 2012). Deste modo, as forças armadas da região teriam como foco ameaças não-estatais, deixando a defesa convencional do continente sob a responsabilidade estadunidense (Sanahuja and Verdes-Montenegro 2014; Villa 2014).

Os autores que se atentam a esta dimensão para compreender as missões militares sul-americanas, destacam os arranjos e reuniões regionais referentes à temática, em especial a Organização dos Estados Americanos (OEA), as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). No âmbito da OEA destaca-se a consolidação da ideia de multidimensionalidade da segurança e da ameaça, em especial, na Declaração de Bridgetown, de 2002, e na Conferência Especial sobre Segurança, realizada em 2003, no México. A multidimensionalidade flexibiliza a agenda de segurança para abranger elementos das mais diversas naturezas como terrorismo, crime organizado transnacional, tráfico de drogas, armas e pessoas, ataques cibernéticos, corrupção, lavagem de dinheiro, pobreza extrema, exclusão social, deterioração do meio ambiente e riscos à saúde. A multidimensionalidade das ameaças e da segurança torna-se um aspecto particularmente sensível para o nosso objeto de estudo quando abordada nas CMDAs, uma vez que, diferentemente das reuniões da OEA, neste âmbito, as questões são debatidas pelos responsáveis pela pasta de Defesa, ou seja, por aqueles que administram as forças armadas de seus Estados. As mesmas ameaças, não vinculadas a questões convencionais das relações interestatais e da defesa, que foram tratadas 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. Ainda que a adoção de uma perspectiva multidimensional da ameaça e da segurança não resulte necessariamente na definição dos instrumentos específicos de combate, a ambiguidade com que essas questões são tratadas nas CMDAs favorece a consolidação da agenda estadunidense.

Em contrapartida, em 2008, sob a égide da Unasul, foi aprovada a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), com a notória ausência dos Estados Unidos. Nesta instituição, as questões referentes ao narcotráfico e à segurança pública foram tratadas em conselhos específicos, distintos daquele destinado à cooperação em defesa — o Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) e Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (DOT) (Saint-Pierre 2012).

Neste sentido, pode-se afirmar que em relação às “novas ameaças”, a Unasul se opôs à doutrina apregoada pela OEA e pelas instâncias vinculadas à segurança hemisférica. Enquanto no âmbito das CMDAs a defesa e a segurança interna ficaram intimamente vinculadas, no foro sul-americano foram claramente distinguidas. Neste sentido, Martinez e Lyra (2015) defendem que na Unasul houve um processo de dessecuritização do narcotráfico, retirando a excepcionalidade do tema para inclui-lo na lógica da polí-

tica regular dos princípios democráticos. Ademais, os autores consideram que o tratamento dado à questão do narcotráfico nesta organização indicou a pretensão de romper com a lógica estadunidense da guerra às drogas.

Ainda que esta seja uma dimensão relevante para compreender nosso objeto de análise, dificilmente pode ser indicada como uma variável explicativa conclusiva. As pressões externas sofridas por Argentina e Brasil, no que se refere à definição das missões das forças armadas no pós-Guerra Fria, foram similares em sua natureza, o que, porém, não resultou em padrões similares de emprego dos militares nestes países.

É ilustrativa a resposta brasileira ao questionário realizado em 2001 pela Secretaria Geral da OEA, como atividade preparatória para a reunião de 2003. Quando questionado sobre as implicações das novas ameaças para a segurança hemisférica, a representação do Brasil posicionou-se explicitamente contrária ao emprego das forças armadas em segurança pública, em contraste com as operações militares observadas no país. Vale recordar que foi também em 2001 que se estabeleceu no país o decreto 3897, que regulamentou as operações de GLO. Por outro lado, a capacidade da Unasul de contrapor a agenda estadunidense pode ser questionada. Em março de 2009, o então presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, declarou que a América do Sul contaria com uma agência própria para lidar com os problemas do narcotráfico e que os Estados Unidos deveriam atuar não como fiscais, mas como parceiros neste âmbito (Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas 2009). No mesmo mês, de acordo com documento disponibilizado pelo portal *Wikileaks*, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, em conversa com o embaixador estadunidense, Clifford M. Sobel, afirmou que Lula da Silva havia prometido a seu homólogo estadunidense, Barack Obama, se empenhar em engajar os países da região para trabalhar junto aos Estados Unidos no combate às drogas. Neste contexto, Sobel (2009) reportou que o ministro da Defesa brasileiro considerava o CDS o espaço ideal para levar os Estados da região a empregar seus militares na luta contra o narcotráfico.

REAFIRMAÇÃO E RUPTURA DO PAPEL INTERVENTOR

Ainda que os elementos apresentados influenciem a constituição dos padrões de emprego das forças armadas, consideramos que o papel socialmente atribuído a estas instituições, isto é, a expectativa social em relação a determinada forma de ação considerada própria dos militares, constitui um fator essencial para se compreender a divergência observada nestes países. O papel revela a relação mais profunda de uma sociedade com seus meios de força, que não é capturada pelas perspectivas anteriormente dis-

cutidas, mas que fornece as condições de possibilidade para que um padrão específico de emprego das forças armadas se conforme. Defendemos, assim, que a escolha de um determinado tipo de atuação militar, em detrimento de outra, está vinculada aos processos de reafirmação e ruptura de um tipo específico de papel militar: o papel interventor. Este atribui à instituição militar a responsabilidade e legitimidade de preservar ou recuperar a ordem. A abrangência e conseqüente maleabilidade da ideia de ordem, porém, permitiu que este papel sustentasse não apenas o uso das forças armadas em segurança pública, mas um amplo conjunto de atividades, de diferentes naturezas, desempenhadas pelos militares ao longo da história argentina e brasileira. Estas compreendem operações que vão desde a ingerência política e destituição de governos, até a atuação direta na garantia da lei e na contenção de movimentos de contestação política.

Não pretendemos aqui identificar a gênese da construção social do papel das forças armadas, mas evidenciar como o envolvimento das instituições militares nas questões internas dos países analisados esteve historicamente associado ao lugar que os militares ocuparam em sua relação com o Estado e a sociedade. Como indicou Rouquié, a priorização de um inimigo interno é uma realidade na região que antecede em muito a Guerra Fria:

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 Farroupilha 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).

O processo de modernização e profissionalização das forças armadas da região, entre os séculos XIX e XX, foi importante na conformação do papel militar. Segundo Rouquié (1984, 122), em decorrência deste, os militares assumiram 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”. Desde então, a ingerência militar na vida política dos países baseou-se em uma suposta neutra-

lidade legitimadora das forças armadas, identificadas como reserva moral e representação da unidade nacional, identificando ameaças domésticas a serem combatidas. Segundo Soprano (2016), 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.

Na Argentina, o século XX foi marcado por golpes militares e pelo emprego das forças armadas para repressão de mobilizações sociais. Em 1943, um golpe destituiu Ramón Castillo e estabeleceu um governo militar, na esteira do qual Juan Domingo Perón fortaleceu-se como liderança política. Posteriormente, em 1955, Perón foi destituído por uma intervenção militar autodenominada Revolução Libertadora, que prescreveu e combateu o peronismo (O'Donnell 1973). Em 1966, outro golpe militar, autodenominado Revolução Argentina, destituiu o presidente Arturo Illia, da União Cívica Radical, sob o argumento de que apenas um governo autoritário seria capaz de controlar o peronismo. Por fim, em 1976, com um golpe militar chamado de “Processo de Reorganização Nacional”, estabeleceu-se uma ditadura militar que perdurou até 1983. Segundo O'Donnell (1973), entre 1955 e 1983 conformou-se um jogo democrático impossível, em que, por um lado, eleições livres resultariam na vitória do peronismo, sobre o qual pesava a desconfiança de que, quando no poder, não respeitaria as regras democráticas; por outro lado, o maior partido de oposição, não apenas não teria condições de ser eleito, sem que houvesse restrições à candidatura peronista, como provavelmente não conseguiria governar. Neste contexto, as elites nacionais aceitavam os militares como árbitros do jogo político — garantes da ordem —, com a atribuição de encerrar a disputa eleitoral se o peronismo saísse vitorioso ou se os partidos antiperonistas não tivessem condição de governar de forma eficaz. Há, portanto, a atribuição de um papel interventor às instituições castrenses, cuja interferência na política era considerada aceitável e legítima. Ademais, mesmo nos momentos em que as forças armadas não estiveram no governo, seu emprego interno, principalmente para a repressão a manifestações e greves, foi constante, como no governo de Arturo Frondizi (1958-1952) (Dellasoppa 1998; Romero 2006).

No Brasil, ainda que a tomada direta do poder pelos militares não tenha sido tão recorrente quanto na Argentina, as forças armadas, em especial o Exército, estiveram presentes em todas as vicissitudes da política nacional (Hayes 1991; Rouquié 1984). Da mesma forma, foram constantemente mobilizadas no interior das fronteiras nacionais. Neste âmbito, chama atenção o termo “pacificação”, utilizado para se referir a um série de operações historicamente executadas pelo exército com o objetivo de controlar o território e a população (Souza et al. 2017). O termo foi empregado inicial-

mente na guerra de conquista empreendida pelos portugueses contra os indígenas no contexto da colonização (Moreira 2017), mas se perpetuou na história do país, desde a repressão militar a movimentos contestatórios no século XIX, até as operações de segurança pública desenvolvidas pelas forças militares nos anos 2000 (Souza et al. 2017).

Durante o Império, as forças armadas foram empenhadas na contenção de revoltas internas como: Balaiada (1831-1841); Cabanagem (1835-1840); Farroupilha (1835 e 1845); Sabinada (1837-1838); Revolta de Alagoas (1844); Revolta Praieira (1848-1850). Durante a Primeira República, para além de atividades como o comando de forças policiais e bombeiros, intervenção na política local a mando federal e imposição de ordens legais, destacou-se a atuação interna das forças armadas na repressão a Canudos (McCann 2007). Ademais, a instituição castrense participou diretamente da queda do Império e da República Velha, deu sustentação à ditadura do Estado Novo, em 1937 e destituiu seu líder, Getúlio Vargas, em 1945. Em 1964, um golpe militar instituiu uma ditadura no país que durou até 1985 e representou um dos momentos de maior ingerência das forças armadas no âmbito interno brasileiro. Neste período, enfatiza-se a definição de um inimigo interno sob a lógica da Doutrina de Segurança Nacional, que se baseou na ideia de uma suposta infiltração comunista e teve como resultado a perseguição e repressão política de todos aqueles contrários ao regime (Rouquié 1984).

Tais intervenções estão diretamente vinculadas ao papel de garantidores da ordem, que constitui elemento central da identidade militar brasileira e se cristalizou enquanto função na quase totalidade das constituições nacionais, como salientado por Mathias e Guzzi (2010). É ilustrativo o fato de o militar responsável pela força de “pacificação” que reprimiu a Balaiada, coronel Luiz Alves de Lima da Silva, posteriormente conhecido como Duque de Caxias, ter se tornado modelar no pensamento militar brasileiro (Castro 2002). Ainda que a figura de Caxias tenha se consolidado como exemplo militar entre os anos de 1920 e 1930, os seus principais biógrafos, como o Padre Joaquim Pinto de Campos (1936 [1878]), Affonso Carvalho (1976 [1938]), Paulo Matos Peixoto (1973) e Cláudio Moreira Bento (2003), reproduziram a mesma narrativa sobre Caxias perpetuada no tempo (Souza 2001). Nesta, o patrono do Exército — e, conseqüentemente, as forças armadas — é apresentado não apenas como garantidor da ordem social e política, mas como a própria representação do Estado e da nação.

A instituição militar historicamente entendeu-se como responsável por garantir a ordem, que consideravam necessária à modernização do país, apresentando-se como superiores à população em geral e às elites políticas. O primeiro editorial da revista militar *A Defesa Nacional*, declarou que “o

Exército — única força verdadeiramente organizada” torna-se “factor decisivo de transformação política e estabilização social”⁴ (A Defesa Nacional 1913). De forma similar, Góis Monteiro, uma das figuras militares mais influentes do século XX, considerava ser dever o Exército garantir a ordem interna, não apenas em termos da existência material, mas do ponto de vista da integridade moral e política (Lima 2011).

As particularidades das transições das ditaduras militares para o regime democrático na década de 1980 são fundamentais para compreender a conformação dos padrões divergentes de emprego interno das forças armadas nestes dois países, uma vez que esse processo levou a uma ruptura do papel interventor na Argentina e uma reafirmação do mesmo no Brasil. No caso argentino, o colapso da ditadura, vinculado ao descontentamento relativo ao desempenho econômico, à repressão violenta aos opositores do governo, assim como à derrota na Guerra das Malvinas, rompeu com o papel dos militares, que deixaram de ser vistos como interventores legítimos (Linz and Stepan 1999; López 1994; Sain 1999). No Brasil, por outro lado, o intenso controle de uma transição lenta, gradual e segura com o qual os militares desenharam sua retirada do centro do poder político, fez com que o papel interventor das forças armadas não fosse questionado e se perpetuasse (Mathias 1995; Oliveira 1994; Soares 2006).

Neste sentido, após o fim da ditadura, estabeleceu-se na Argentina um consenso básico em matéria de defesa, cujo ponto central foi o rechaço à atuação militar no interior das fronteiras nacionais, que se cristalizou em um conjunto de legislações, como a Lei de Defesa Nacional de 1988 e a Lei de Segurança Interna de 1991. Ambas delimitaram a função das forças armadas exclusivamente à defesa em relação a ameaças externas, admitindo seu emprego interno apenas como apoio às forças de segurança, mas proibindo a formulação de doutrina e treinamento específico para este tipo de operação, considerada excepcional. Em 2001, a Lei de Inteligência Nacional estabeleceu a distinção entre Inteligência Criminal e Inteligência Estratégica Militar, restringindo esta última à produção de inteligência operacional e tática necessárias para o planejamento e condução das operações militares. Por fim, em 2006, diante de grupos políticos que pretendiam classificar o crime organizado transnacional e o terrorismo como ameaças externas, a fim de justificar o emprego doméstico das forças armadas, estabeleceu-se o decreto 727, que regulamentou a Lei de Defesa Nacional e definiu como ameaças externas apenas aquelas de caráter militar-estatal, rechaçando enfaticamente a ampliação do uso dos instrumentos militares para combater às denominadas “novas ameaças”.

No Brasil, por outro lado, o envolvimento militar em segurança pública, mais especificamente no combate ao narcotráfico, nunca foi controverso,

como o foi na Argentina. Ainda que na década de 1990 houvesse certa desconfiança das forças armadas em relação aos interesses estadunidense no envolvimento dos militares neste tipo de operação (Santos 2004), a função GLO e o papel interventor das forças armadas que legitimava a mobilização militar no âmbito doméstico não foi questionado. Desde a década de 1990, recorreu-se frequentemente ao emprego de militares em operações de segurança pública — entre janeiro de 1992 e junho de 2018, foram realizadas 132 operações de GLO no país (Brasil 2020). Houve um esforço de institucionalizar estas operações através da legislação infraconstitucional. Neste sentido, além da Constituição de 1988, que manteve a garantia da lei e da ordem entre as funções das forças armadas, em 1991, a Lei Complementar 69 limitou a prerrogativa de requisitar a atuação castrense no interior das fronteiras nacionais ao presidente da República. Esta primeira norma foi posteriormente substituída pela Lei Complementar 97 de 1999, a qual determinou que a atuação militar neste tipo de operação deve ocorrer apenas quando os instrumentos destinados à segurança pública forem considerados esgotados. Esta segunda lei foi alterada duas vezes. Em 2004, pela Lei Complementar 117, e em 2010, pela Lei Complementar 136. A primeira estabeleceu que os mecanismos de segurança pública são considerados esgotados quando o chefe do Executivo Federal ou Estadual assim os reconhecerem, enquanto a segunda incluiu ao conjunto de funções militares ações preventivas e repressivas contra crimes transfronteiriços e ambientais.

Soma-se ainda a este conjunto de normas o Decreto 3897, de 2001, que fixou as diretrizes para o planejamento, coordenação e execução das operações de GLO e a Lei 13.491, de 2017, que, por pressões das forças armadas, transferiu para a Justiça Militar a responsabilidade de julgar soldados que cometerem crimes dolosos contra a vida de civis durante operações militares. Destaca-se ainda que, em 2005, foi criado o Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, destinado ao adestramento e produção de doutrina militar voltada à atuação em operações domésticas. Reafirmando a institucionalização destas funções, em 2013, o Ministério da Defesa publicou um documento que estabeleceu orientações para o planejamento e emprego das forças armadas nas ações de GLO.

Por tanto, pode-se observar que, independentemente das alterações conjunturais de ameaças e dos grupos considerados inimigos internos, manteve-se inalterado o papel interventor das forças armadas no Brasil. Por fim, destacamos que, ao passo que no Brasil há uma constante reafirmação do papel interventor, na Argentina houve mudanças vistas como o tensionamento do papel militar consolidado no consenso básico em matéria de defesa. É representativo, neste sentido, o estabelecimento, em 2011, de dois programas de proteção de fronteira: o Fortín II, do Ministério da

Defesa, e o Escudo Norte, do Ministério da Segurança. O primeiro, assim como seu predecessor, tinha como objetivo intensificar o monitoramento das fronteiras e detectar voos ilícitos vinculados ao narcotráfico, para o qual se previa a cooperação entre forças armadas e policiais. O segundo, por sua vez, visava aumentar a vigilância e controle dos espaços terrestre, fluvial e aéreo na fronteira nordeste e noroeste do país a fim de combater o delito transnacional. Diante desta sobreposição, e com a justificativa de apoio logístico, o Exército aumentou sua participação em operações de segurança pública nas regiões de fronteira. Enquanto a 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, as defendeu (Sain 2017). A possibilidade de flexibilização das funções militares na Argentina ganhou especial destaque durante os debates que precederam as eleições presidenciais em 2016, que resultaram na eleição de Mauricio Macri (Anzelini 2017; Soares and Soprano 2016).

Durante a gestão Macri, o decreto 228 de 2016 estabeleceu estado de emergência em segurança pública em todo o território nacional que, segundo Sain (2017), implicou na atuação militar no interior das fronteiras nacionais. Ainda em relação à proteção das fronteiras contra atividades criminosas, foram aprovadas as Regras de Proteção Aeroespacial, autorizando assim, em caso de aeronave não identificada, a realização de uma série de medidas gradativas que podem, no limite, resultar no abate da mesma (Sain 2017). O gesto de ruptura mais profundo empreendido pela gestão Macri foi a promulgação do decreto 683 de 2018, que modificou o 727 de 2006. Em seu preâmbulo, declara-se que as ameaças externas não se restringem àquelas de caráter estatal-militar, em clara contraposição ao decreto de 2006, que rechaçava o uso das forças armadas para lidar com as “novas ameaças”, ainda que fossem de origem externa. Ponderamos, porém, que as leis de Defesa Nacional e Segurança Interna não sofreram alterações até o momento e que a designação de forças militares para o âmbito interno se restringiu às áreas de fronteira. Ademais, a reversão das medidas, particularmente do decreto 683, com o fim do governo Macri, sugere a permanência e resistência da ruptura com o papel interventor, que marcou o fim da ditadura militar.

CONCLUSÕES

O emprego da força militar no interior das fronteiras tensiona a concepção tradicional sobre uma clara divisão entre o doméstico e o internacional, que reflete um tipo específico de organização da violência — monopólica no âmbito interno e livre-concorrencial na esfera internacional.

Na América do Sul, porém, a atuação militar no interior das fronteiras nacionais é uma característica que marca a região desde a fundação dos seus Estados, o que ilustramos através dos casos argentino e brasileiro. Ainda assim, a bibliografia tende, implícita ou explicitamente, a tratar este fenômeno como uma ruptura da normalidade, explicada pela necessidade pragmática, pelo controle político deficitário dos civis sobre os militares ou em decorrência de pressões e interesses externos.

O conceito de papel interventor nos possibilita compreender o fenômeno como uma continuidade em oposição à ideia de excepcionalidade. Esta perspectiva revela um processo de normalização e legitimação das missões atribuídas às forças armadas, não considerado pelas outras três perspectivas apresentadas. Ainda que não seja novo o argumento de que as especificidades dos processos de transição das ditaduras para a democracia produziram efeitos divergentes para as forças armadas dos países estudados, consideramos que a interpretação deste processo através da perspectiva proposta, permite aprofundar a compreensão de seu significado e de suas consequências para a definição das missões militares.

Concluímos que a forma na qual se desenvolveu a transição da ditadura militar para o governo civil na Argentina colocou em questão o papel desempenhado pelos militares neste país, o que envolveu a transformação das expectativas sociais em relação às suas forças armadas, assim como a forma em que os militares compreendem sua razão de ser. Este movimento de ruptura afastou os militares não apenas da vida política, mas também das operações de segurança pública. No caso brasileiro, por outro lado, as especificidades da saída controlada da ditadura militar possibilitaram a continuidade do papel interventor dos militares, que nunca foi efetivamente questionado.

REFERÊNCIAS

A Defeza Nacional. 1993. "Editorial". *A Defeza Nacional* 1, no. 1.

Argentina. *Decreto 727, de 12 de junho de 2006*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>.

Argentina. *Ley n° 23.554, de 13 de abril de 1988*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>.

Argentina. *Ley n° 24.059 de 18 de dezembro de 1991*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>.

Argentina. *Ley n° 24.948 de 18 de março de 1998*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>.

Argentina. *Ley n° 25.520 de 27 de novembro de 2001*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm>.

Andreas, Peter, and Richard Price. 2001. "From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State". *International Studies Review* 3, no. 3: 31–52.

Anzelini, Luciano. 2017. *El gobierno de Macri y la (re) militarización de la seguridad pública 2015-2017: algunos apuntes para la discusión*. 1. ed. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

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

Bento, Cláudio Moreira. 2003. "Recortes Históricos sobre Caxias". *Defesa Nacional* 796: 42–53.

Berger, Peter L., and Thomas Luckmann. 2009. *Construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. 30. ed. Petrópolis: Vozes.

Betim, Felipe. 2018. Intervenção Federal no Rio decretada por Temer abre inédito e incerto capítulo. *El País* (Fev.). https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518803598_360807.html

Bigo, Didier. 2001. "The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies)". In *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, edited by Mathias Albert, David Jacobson, and Yosef Lapid: 350. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Brasil. 1999. *Lei Complementar n° 97 de junho de 1999*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm

Brasil. 2004. *Lei Complementar n° 117 de setembro de 2004*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm

Brasil. 2010. *Lei Complementar n° 136 de agosto de 2010*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm

Brasil. 2011. *Decreto n° 7.496 de junho de 2011*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/decreto/d7496.htm

Brasil. 2016. *Decreto n° 8.903 de novembro de 2016*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2016/Decreto/D8903.htm#art9.

Brasil. Ministério da Defesa. 2013. *Garantia da Lei e da Ordem. Duque de Caxias*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

Brasil. Ministério da Defesa. 2020. *Histórico de GLO*. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>

Carvalho, Affonso de. 1976[1938]. *Caxias*. V. 140. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

Castro, Celso. 2002. *A invenção do Exército brasileiro*. São Paulo: Zahar.

Clarke, John L. 2013. “Europe’s Armed Forces in Civil Security”. *Connections* 12, no. 2: 69–82.

D’araujo, Maria Celina, and Celso Castro (Eds.). 2000. *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

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

Diamint, Rut. 2015. “A New Militarism in Latin America”. *Journal of Democracy* 26, no. 4: 155–68.

Eissa, Sergio Gabriel. 2014. “La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005–2010)”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 1, no. 1: 162–84.

Eriksson, Johan, and Mark Rhinard. 2009. “The Internal–External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda”. *Cooperation and Conflict* 44, no. 3: 243–67.

Freund, Julien. 1995. *Sociología del conflicto*. Ministerio de Defensa de España, Secretaría General Técnica.

Friesendorf, Cornelius. 2012. “International Intervention and the Use of Force: Military and Police Roles”. *DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces)*, 95.

Greener-Barcham, B. K. 2007. “Crossing the Green or Blue Line? Exploring the Military–Police Divide”. *Small Wars and Insurgencies* 18, no. 1: 90–112.

Guittet, Emmanuel-Pierre. 2008. “Military activities within national boundaries: the French case”. In *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal practices of liberal regi-*

mes after 9/11, edited by Didier Bigo e Anastassia Tsoukala: 121–45. New York: Routledge.

Harig, Christoph. 2015. “Synergy effects between MINUSTAH and public security in Brazil”. *BRASILIANA— Journal for Brazilian Studies* 3, no. 2: 142–68.

Hayes, Robert A. 1991. *A Nação Armada: a mística militar brasileira*. V. 278. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

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

Hoelscher, Kristian, and Per Norheim-Martinsen. 2014. “Urban violence and the militarisation of security: Brazilian ‘peacekeeping’ in Rio de Janeiro and Port-au-Prince”. *Small Wars & Insurgencies* 25, no. 5–6: 957–75.

Hunter, Wendy. 1994. “The Brazilian Military after the Cold War: In Search of a Mission”. *Studies in Comparative International Development* 28, no. 4: 31–49.

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

Levy, Yagil. 2014. “What is Controlled by Civilian Control of the Military? Control of the Military vs. Control of Militarization”. *Armed Forces and Society* 42, no. 1: 75–98.

Lima, Laura. 2011. “Worlding Brazil: The Theory of Emotional Action and the Development of Thinking about Security in Brazil (1930 –2010)”. Doctoral Thesis (International Relations). Aberystwyth: Aberystwyth University.

Linz, Juan, and Alfred Stepan. 1999. *Transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra.

López, Ernesto. 1987. *Seguridad Nacional y Cediación Militar*. Buenos Aires: Legasa.

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

_____. 2003. “Nova problemática de segurança e ‘novas ameaças’”. In *Novas ameaças: dimensões e perspectivas*, edited by Suzeley Kalil Mathias and Samuel Alves Soares. São Paulo: Sicurezza.

_____. 2007. “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.

Lutterbeck, Derek. 2010. "Wearing the Outside In: Internal Deployment of the Armed Forces in Germany and Italy". *Security and Peace* 28, no. 2: 88–95.

Marijnen, Esther, and Judith Verweijen. 2016. "Selling green militarization: the discursive (re)production of militarized conservation in the Virunga National Park, Democratic Republic of the Congo". *Geoforum* 75: 274–285.

Martín, Maria. 2018. Temer autoriza Forças Armadas no Rio, mas ministro adverte: 'não esperem milagres'. *El País* (Jul.). https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/28/politica/1501264807_474459.html

Martinez, Elias David Morales, and Mariana P. O. de Lyra. 2015. "O Processo de Dessecuritização do Narcotráfico na Unasul". *Contexto Internacional* 37, no. 2: 661–91.

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

Mathias, Suzeley Kalil, and André Cavaller Guzzi. 2010. "Autonomia na Lei: as Forças Armadas nas constituições nacionais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 25, no. 73: 41–57.

Mathias, Suzeley Kalil, and Samuel Alves Soares (Eds.). 2003. *Novas ameaças: dimensões e perspectivas*. São Paulo: Sicurezza.

Mathias, Suzeley Kalil, José Augusto Zague, and Leandro F. Sampaio Santos. 2019. "A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: o discurso e a ação". *Opinião Pública* 25, no. 1: 136–68.

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

Moreira, Vânia Maria Losada. 2017. "Guerra, pacificação e sujeição: o nascimento da 'escola severa' de 'civilização dos índios'". In *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*: 126–47. São Paulo: Alameda Casa Editorial.

Norden, Deborah. 2016. "Latin American Militaries in the 21st Century: civil-military relations in the era of disappearing boundaries." In *Routledge Handbook of Latin American Security*, edited by David Mares and Arie Kacowicz. New York: Routledge.

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

Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas. 2009. Informe Brasil nº 332 (Maio). <http://unesp.br/gedes/produtos/101/observatorio-sudamericano-de-defensa-y-fuerzas-armadas>.

Ojo, Emmanuel. 2008. “New missions and roles of the military forces: The blurring of military and police roles in Nigeria”. *Journal of Military and Strategic Studies* 11, no. 1: 1–18.

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

Peixoto, Paulo Matos. 1973. *Caxias: nume tutelar da nacionalidade*. Rio de Janeiro: Edico.

Pereira, Matheus de Oliveira. 2019. “Controle civil e limites da política de defesa argentina (1983–2001)”. *Conjuntura Austral* 10, no. 51.

Pion-Berlin, David. 2012. “Cumprimento de missões militares na América Latina”. *Varia História* 28, no. 4: 627–43.

_____. 2016. *Military Missions in Democratic Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

Pion-Berlin, David, e Harold Trinkunas. 2011. “Latin America’s growing security gap”. *Journal of Democracy* 22, no. 1: 39–53.

Reitano, Tuesday, Lucia Bird Ruiz-Benitez de Lugo, e Sasha Jespersen (Orgs.). 2017. *Militarised Responses to Transnational Organised Crime: the war on crime*. Palgrave Macmillan.

Rodrigues, Thiago. 2012. “Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra”. *Contexto Internacional* 34, no.1: 9–41.

_____. 2016. “Narcotráfico, Militarização e Pacificações: novas securitizações no Brasil”. In *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional*, edited by Alexandre Fuccille and Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos, 2: 55–87. Marília: Cultura Acadêmica.

Rodrigues, Thiago, Mariana Kalil, Roberto Zepeda, and Jonathan Rosen. 2017. “War Zone Acapulco: Urban Drug Trafficking in the Americas”. *Contexto Internacional* 39, no. 3: 609–31.

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

Rouquié, Alain. 1984. *O Estado militar na América Latina*. V. 16, no. 1. São Paulo: Alfa-Omega.

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

_____. 2017. “Fuerzas Armadas y narcotráfico: la ‘lenta’ militarización del control del narcotráfico en Argentina (2011-2017)”. Apresentado em XIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Buenos Aires.

Saint-Pierre, Héctor Luis. 2007a. “As ‘novas ameaças’ às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico-coneitual”. In *Segurança & Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, edited by Eliézer Rizzo Oliveira, 1. ed.: 59–82. São Paulo: Fundação Memorial.

_____. (Ed.). 2007b. *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil e no Uruguai*. São Paulo: Editora Unesp.

_____. 2011. “‘Defesa’ ou ‘Segurança’? Reflexões em torno de conceitos e ideologias”. *Contexto Internacional* 33, no. 2: 407–33.

_____. 2012. “El concepto de la seguridad multidimensional: una aproximación crítica”. In *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la Unasur*, edited by Sonia Mejías and Verónica Ricaurte. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Sampó, Carolina. 2019. “¿Entre la tradición y la modernización? El avance del crimen organizado y las fuerzas armadas en Argentina (2008-2018)”. In *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, edited by Sonia Alda and Carolina Sampó: 107–28. Lima: Centro de Estudios Estratégicos Ejército del Perú; Real Instituto Elcano.

Sanahuja, José Antonio, and F. J. Verdes-Montenegro. 2014. “Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR”. In *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, edited by A. Serbin, L. Martínez and H. Ramanzini. V. 10.

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

Santillán, José Fernández. 1997. *Norberto Bobbio: el filósofo y la política: Antología*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

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

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

Soares, Samuel Alves, and Germán Soprano. 2016. “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?” Apresentado em Latin American Studies Association, New York.

Sobel, Clifford. 2009. *Brazil's defense minister pursuing regional counterdrug cooperation*. Brasília. https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA402_a.html.

Souza Adriana Barreto de. 2001. “Entre o mito e o homem: Caxias e a construção de uma heroicidade moderna”. *Locus: revista de história* 7, no. 1.

_____. 2017. “Mito de Estado, Estado é: Duque de Caxias e as práticas pacificadoras do Exército Imperial”. In *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*: 175–95. São Paulo: Alameda Casa Editorial.

Souza, Adriana Barreto de, Angela Moreira Domingues da Silva, Luís Edmundo de Souza Moraes, and Maud Chirio (Eds.). 2017. *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*. São Paulo: Alameda Casa Editorial.

Villa, Rafael Duarte. 2014. “O paradoxo da macrossecuritização: quando a guerra ao terror não securitiza outras ‘guerras’ na América do Sul”. *Contexto Internacional* 36, no. 2: 349–83.

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

Weiss, Tomás. 2012. “Fighting Wars or Controlling Crowds? The Case of the Czech Military Forces and the Possible Blurring of Police and Military Functions”. *Armed Forces and Society* 39, no. 3: 450–66.

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

_____. 2008. “La militarización de la seguridad pública en Brasil”. *Nueva Sociedad* 213: 128–46.

NOTAS

1. Termo em inglês que se refere a desfocar.
2. Uma série de operações domésticas desenvolvidas pelas forças armadas não envolvem o uso da violência. Neste artigo sempre que mencionarmos operações militares internas nos referimos às ações em que há a possibilidade ou uso efetivo da força.
3. A expressão “novas ameaças” refere-se a questões não necessariamente novas, mas que no contexto do pós-Guerra Fria passaram a ser consideradas ameaças aos Estados e suas sociedades, entre as quais estão: narcotráfico, tráfico de armas, terrorismo, degradação ambiental, migrações e pobreza extrema (López 2003).
4. Mantivemos a ortografia e grafia original, tanto no nome da revista quanto na citação

FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA NA ARGENTINA E NO BRASIL: REAFIRMAÇÃO E RUPTURA DO PAPEL INTERVENTOR

RESUMO

O presente artigo busca compreender a divergência do padrão de emprego das forças armadas brasileiras e argentinas entre 1990 e 2018. Neste período, os militares argentinos foram treinados e utilizados exclusivamente para defesa contra ameaças externas oriundas de outros Estados, enquanto as Forças Armadas brasileiras foram empregadas essencialmente para lidar com problemas internos, relacionados a atores não-estatais. Questionamos três principais explicações consolidadas na literatura: 1) as missões militares são respostas pragmáticas a uma realidade objetiva; 2) o direcionamento das forças armadas para o interior das fronteiras do Estado corresponde à falência do controle político sobre as instituições militares; 3) operações militares domésticas resultam de pressões externas. Consideramos que estas perspectivas não respondem ao nosso problema de pesquisa e propomos lidar com esta lacuna através do conceito de papel social, definido como o conjunto de expectativas sociais sobre as práticas militares. Argumentamos que a divergência observada na atribuição de missões aos instrumentos de defesa na Argentina e no Brasil pode ser entendida através das dinâmicas históricas de ruptura e continuidade do papel militar nesses países.

Palavras-Chave: Forças Armadas; Brasil; Argentina; Relações Cívico-militares; Segurança; Defesa

ABSTRACT

The current paper aims to understand the divergence in the pattern of deployment of the Brazilian and Argentine armed forces between 1990 and 2018. During this period, the Argentine military was trained and used exclusively to the defense against external threats from other states, while the Brazilian Armed Forces were mainly deployed to tackle internal issues related to non-state actors. We question three main explanations consolidated in the literature: 1) military missions are pragmatic responses to an objective reality; 2) the armed forces mobilization within the state's borders corresponds to the failure of political control over military institutions; 3) domestic military operations results from external pressure. We consider that these perspectives do not answer our research problem and we propose to tackle this gap through the concept of social role, defined as the set of social expectations about military practices. We argue that the divergence observed in the missions assigned to the defense instruments in Argentina and Brazil can be understood through the historical dynamics of disruption and continuity in the military role.

Keywords: Armed Forces; Brazil; Argentina; Civil-Military Relations; Security; Defense.

Recebido em 27/07/2020. Aceito para publicação em 26/04/2021.