



## Quando as forças armadas assumem funções policiais

---

*Rafael Duarte Villa*

---

*Democracies at war against drugs: the military mystique in Brazil and Mexico, de Anaís Medeiros Passos, Cham (Suíça), Palgrave/Macmillan, 2022, 286 p.*

**D** *emocracies at war against drugs: the military mystique in Brazil and Mexico*, de Anaís Me-deiros Passos,

professora do Departamento de Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), parte de várias questões densas e desafiantes para a pesquisa empírica: “porque”, “em que condições” e “como” a classe política nas democracias se vale das forças armadas para fornecer segurança? Por que e em que condições as forças armadas aceitam participar dessas missões? O livro indaga sobre a existência de um padrão de práticas que podem ser observadas por meio da comparação de casos no início de uma operação e, claro, a existência, ou não, de um padrão sobre como essas práticas impactam e são internalizadas pelos cidadãos “que vivem onde ocorreu a intervenção militar”. Essas questões são

a linha condutora do argumento. A pesquisa da autora questiona se os direitos civis dos moradores locais são respeitados, e concomitantemente se debruça sobre o (quase imperativo) tema de investigar se soldados são responsabilizados por eventuais violações de direitos humanos cometidas por eles durante as operações.

Para responder a essas problemáticas, Passos sustenta, desde o início, uma abordagem inovadora. A pesquisa foca empiricamente dois casos críticos e paradigmáticos, o México (o caso de Tijuana) e o Brasil (o caso do Rio de Janeiro), para analisar o impacto do crime organizado que se dedica às atividades de comercialização e tráfico de drogas ilícitas. A partir desse material empírico, o argumento de Passos inova em três aspectos significativos. Primeiro, aborda as diferentes políticas implementadas em cada país, assim como

---

**RAFAEL DUARTE VILLA** é professor de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

as tensões para os regimes democráticos, no contexto da “guerra contra as drogas”; segundo, trata da metamorfose operacional, por meio da qual as forças armadas adquirem características de forças de polícia; e, finalmente, expõe o impacto para os direitos humanos das comunidades em que se dá a “guerra contra as drogas”.

O argumento desenvolvido por Passos mostra que nas democracias, ao menos nas democracias brasileira e mexicana, as novas missões militares de segurança pública<sup>1</sup> possuem um “efeito limitado em controlar o crime”. No entanto, essas missões acarretam consequências (talvez não desejadas): 1) transformações normativo-institucionais (na legislação que trata da problemática); e 2) na própria doutrina militar, a qual é tensionada pela necessidade de adequação tanto jurisdicional quanto instrumental-operacional (dada pela mudança funcional das forças armadas para atuar em atividades de polícia). Todas essas mudanças afetam substantivamente a forma como as democracias latino-americanas se adaptaram à “guerra contra as drogas” num contexto social de “altas desigualdades de renda, persistência de violência criminal e presença de atores não estatais violentos”. Passos revela, assim, uma etnografia do crime, em que nomes de grupos e gangues traficantes de drogas como Jalisco Nueva Generación, Cartel de Sinaloa, Arellano Félix, Los Zeta, no lado mexicano, e Os Amigos dos Amigos (ADA), Comando Vermelho (CV), Terceiro Comando Puro

(TCP), Milícia e Primeiro Comando da Capital (PCC), no lado brasileiro, passam a povoar noticiários, o cotidiano da comunidade local e o imaginário social.

O segundo ponto do argumento desenvolvido por Passos, sobre a aquisição pelas forças armadas brasileiras e mexicanas de uma missão e funcionalidade de polícia (*policialization*), resgata uma discussão muito significativa que ocorreu desde meados dos anos 90. Naquela época, o discurso diplomático dos Estados Unidos incentivou fortemente o emprego das forças armadas latino-americanas em missões de segurança pública, especialmente no combate ao crime organizado e ao narcotráfico. No entanto, o discurso diplomático brasileiro, especialmente o do Ministério da Defesa, era crítico às pressões e discursos estadunidenses. A pesquisa feita por Passos mostra que, na realidade, tanto as forças armadas mexicanas quanto as brasileiras vêm se aproximando cada vez mais das prescrições americanas, agindo como forças policiais na “guerra contra as drogas”, contrariando a retórica oficial inicial, e inaugurando um período de forte ativismo das forças armadas em assuntos de segurança pública.

No entanto, Passos não trabalha de maneira isolada os três grandes eixos temáticos de que trata seu livro; ao contrário, mostra que o ativismo militar em segurança pública acarreta um *trade-off* de altos custos políticos para a democracia, para o sistema político e para os direitos humanos de comunidades locais. O ativismo das forças armadas na função de policiais, e em funções de segurança pública, no Brasil, levou, por exemplo, a um incremento sem precedentes das operações de manutenção

---

1 D. Pion-Berlin & M. Carreras, “Armed Forces, Police and crime-fighting in Latin America”, *Journal Politics in Latin America*, 9 (3), 2017, pp. 3-26.

da lei e da ordem (Garantia da Lei e da Ordem - GLO) e, em menor medida, das intervenções federais, ambos mecanismos normativos que permitem a incursão militar em funções policiais e induzem a população a pensar a realidade num jogo de imagens invertidas: a sociedade passa a normalizar a presença das forças armadas ao invés da polícia para combater o crime. No entanto, isso tem um custo social imenso para a democracia, como alerta Rut Diamint: “[...] quando as autoridades civis se tornam direta e dramaticamente dependentes dos militares para a segurança interna é obviamente problemático para a democracia, [porque] em nenhum caso o envolvimento de militares da América Latina na política civil tem melhorado a segurança pública”<sup>2</sup>.

Justamente, esse achado de Diamint é verificado na pesquisa de Passos: o aumento exponencial da presença militar nas ruas, sendo o caso do Rio de Janeiro emblemático, não levou a uma diminuição do crime organizado nem ao controle, ou estabilização, no mínimo, do tráfico de drogas (o qual parece uma guerra cada vez mais perdida). A pesquisa revela ganhos políticos para os militares, que recuperaram a participação em altos cargos da política brasileira, o que não se constatava desde os tempos do general Castelo Branco (1964-67). Nesse sentido, a conclusão de Passos é extremamente precisa:

“O ativismo dos militares na segurança pública foi recompensado no governo de Jair Bolsonaro (2019-). Após anos de crise política em curso, militares foram nome-

ados para ministérios e gabinetes-chave, representando o governo democrático com a maior proporção de ministros militares da história do Brasil”.

A autora aponta consequências similares para a política mexicana. A metodologia e o enfoque comparativo a levam a mapear que a intervenção militar em assuntos de segurança pública no contexto da “guerra às drogas” mexicana também tem tido forte respaldo em atos legislativos, como aconteceu no Brasil com a GLO. Esse respaldo legal confere à presença militar na segurança pública um efeito de política inercial que se mantém até o período atual.

“Apesar de várias promessas de redução do alcance das missões militares de segurança pública, o presidente de esquerda Andrés Manuel López Obrador continuou a usar as forças armadas mexicanas para combater as organizações do narcotráfico, além de criar a Guarda Nacional (Guardia Nacional), que reúne membros dos militares; portos e postos alfandegários estão agora sob controle militar”.

Cabe destacar que o resultado disso é a normalização da erosão e da confiança sobre a eficácia das instituições civis e policiais de segurança pública. Conforme sustentam Pion-Berlin e Carreras,

“quando a opinião pública latino-americana apoia a luta militar contra o crime, expressa um julgamento comparativo sobre a eficácia relativa da conduta militar em comparação com a da polícia em funções de segurança interna [...] cidadãos depositam maior confiança nas forças armadas como instituição

---

2 R. Diamint, “A new militarism in Latin America”, *Journal of Democracy*, 26 (4), 2015, pp. 156-7.

capaz de efetivar, e de acordo com as normas de direitos humanos, o Estado de direito”<sup>3</sup>.

Nesse sentido, um dos achados empíricos de Passos é a autolegitimação pela corporação militar da sua presença na segurança pública via um discurso endógeno de eficiência e de imunidade à corrupção, a que a autora denomina “a mística militar”. Esse conjunto de crenças e percepções sobre a superioridade militar em relação às agências civis permite a reprodução de maneiras eficazes de intervenção na vida social cotidiana e nos espaços institucionais da política, “embora não explicitamente articulada como tal, a falta de atenção ao processo político contribui para a reprodução das narrativas dos agentes oficiais de segurança de que, ao utilizar as forças armadas em vez da polícia... as forças armadas apenas [estão] reagindo ao problema da insegurança, pois não há outras opções disponíveis”.

Um terceiro eixo de preocupações abordado, embora não seja o foco central do livro, é a maneira como a qualidade da democracia é afetada pelos “efeitos colaterais” da “guerra contra as drogas”, como a “exposição de oficiais de alta patente à corrupção, a impunidade de oficiais [e soldados] envolvidos em abusos de direitos humanos”. Mas a autora vai além de descrever o número de violações registradas por organizações de direitos humanos em nível estadual ou nacional no México e no Brasil. “Em vez disso, esta pesquisa é guiada por questões específicas detalhadas [...] que visam a avaliar o impacto das

operações de segurança para as comunidades locais – especialmente as pobres”. O resultado disso é que o livro atinge um “efeito colateral” positivo, para além da pesquisa em si, que é a possibilidade de a pesquisa ser integrada pelos formuladores de ações públicas na produção e na execução de políticas públicas que pensam a relação entre o combate militar e a produção e o tráfico de droga. O trabalho também é uma boa ferramenta para as organizações da sociedade civil que pensam e formulam políticas de preservação dos direitos humanos das comunidades em que as forças armadas atuam na função de repressão e de polícia. Em outras palavras, um efeito talvez não planejado do livro se relaciona com a possibilidade de gerar ações governamentais práticas para essas comunidades, que as afastem de um viés que basicamente as securitiza e as transforma em ameaças.

Do ponto de vista de sua estrutura, e no contexto dos três eixos temáticos discutidos acima, Passos dividiu o livro em duas partes. A primeira aborda os fatores institucionais e contextuais que influenciam o processo de tomada de decisão, assim como os aspectos metodológicos da investigação, cuja pesquisa de campo se desenvolveu em Tijuana e no Rio de Janeiro. Passos analisa em detalhe as seguintes operações: *Operativo Conjunto Baja California* (2007-2012), Operação para Garantia da Lei e da Ordem no Complexo do Alemão e no Complexo da Penha (2010-2012) e no Complexo da Maré (2014-2015).

Já no segundo capítulo da primeira parte, valendo-se de uma perspectiva comparativa e de longo prazo (quase braudeliana), a autora compara as trajetórias históricas das

---

3 Pion-Berlin & Carreras, op. cit., p. 5.

relações civis-militares de 1960 a 2000 no Brasil e no México, enfatizando o método de política comparativa em três aspectos correlacionados: participação militar na política federal, o tipo de missões internas em que as forças armadas se envolveram e a modalidade de transição democrática que cada país assumiu. Finalmente, o terceiro capítulo dessa primeira parte descreve as condições políticas e sociais que eram comuns em Tijuana e no Rio de Janeiro antes das operações: o alinhamento político entre os estados e a Federação; a disponibilidade de recursos; a exposição a percepções de medo na imprensa ou por mobilizações cidadãs; e a interação entre os legados institucionais, a sociedade e a escolha dos atores políticos que pressiona a mobilização permanente das forças armadas.

No quarto capítulo da segunda parte, a autora disserta de maneira densa sobre a dinâmica de negociação entre as autoridades políticas e militares antes de uma operação, bem como sobre como isso afeta os moradores que vivem nas áreas onde ocorreram as operações militares, sempre em perspectiva comparada. O quinto capítulo realiza uma análise fina sobre as crenças e as percepções, política e socialmente compartilhadas, que reproduzem o imaginário de que as forças armadas são superiores à polícia em padrões organizacionais e ético-morais. A autora argumenta que o quadro de crenças e percepções (o imaginário sobre as forças armadas) não apenas estrutura as opções vislumbradas pelos atores, mas também influencia os parâmetros da operação no terreno, o que se trata de um achado da maior relevância. Esse achado deixa abertas avenidas de pesquisa para um aprofundamento da forma

como as forças armadas latino-americanas instrumentalizam visões sociais e políticas positivas de eficiência organizacional, e até da existência de um padrão ético próprio à corporação, para tratar de assuntos tão complexos no contexto da “guerra às drogas”. Porém, o capítulo também revela que não só de percepções positivas vive a corporação militar; por esse motivo, mapeia a forma como os padrões da agência militar interagem (estratégica e institucionalmente) com o Judiciário e com a polícia.

Vale a pena frisar que um ponto fundamental neste capítulo é a análise da maneira como as forças armadas do México e do Brasil mantêm a capacidade de definir as regras do jogo sobre as operações militares (sejam estas na forma de normas profissionais, legislação ou no âmbito da justiça militar). São esses aspectos, que demonstram a *expertise* dos militares no jogo da barganha política, que os tornam interlocutores na pauta de ações e operações contra na “guerra contra as drogas”. Finalmente, o capítulo seis analisa os aspectos operacionais das missões de combate ao crime, ou seja, como se dá o uso da violência no terreno específico das comunidades locais e como as instituições informais, compartilhadas por importantes atores políticos e sociais, podem limitar iniciativas de monitoramento das atividades militares.

Finalmente, recupero uma das conclusões de Anaís Medeiros Passos que acredito resumir bastante bem, e de maneira precisa, as tensões para a democracia e para os direitos humanos, em suma, para o Estado de direito, qual seja, o significado político da atuação das forças armadas mexicanas e brasileiras na “guerra contra as drogas”. Sustenta ela que

“a normalização da intervenção militar nas atividades anticrime cria dois conjuntos de tensões. Internamente, de natureza profissional, entre oficiais no terreno, que estão interessados em garantir maiores níveis de liberdade para o uso da força, e oficiais que ocupam cargos de poder no Ministério da Defesa ou em secretarias militares [...] Externamente, a natureza das forças armadas como a única instituição que, em última análise, preserva o monopólio legítimo da violência conflitua com a necessidade de responsabilizar os militares – o que é próprio dos regimes democráticos”.

Essa ambivalência sobre o papel das forças armadas (como agentes necessários e não imputáveis) é um dos maiores obstácu-

los para garantir a necessária *accountability* (prestação de contas) que a corporação castrense deve à sociedade.

Enfim, *Democracies at war against drugs: the military mystique in Brazil and Mexico* tem muitos méritos, tanto em termos científicos, de reflexão crítica, quanto em termos práticos, de possibilidades de produção de políticas públicas, porém, acredito que o principal seja pensar as pressões para as democracias latino-americanas numa forma não convencional, mas inovadora, contribuindo para resgatar os impactos dos desequilíbrios sociais latino-americanos sobre a democracia e sobre o Estado de direito, os quais acabam atribuindo um destino quase messiânico às forças armadas como agência privilegiada na “guerra contra as drogas”.