

Espaços desgovernados? Presença militar como combate ao crime na América Latina

Ungoverned Spaces? Military Presence as Crime-Fighting in Latin America

Rev. Bras. Est. Def. v. 8, n. 2, jul./dez. 2021, p. 39-61

DOI: 10.26792/RBED.v8n2.2021.75268

ISSN 2358-3932

VICTÓRIA M. S. SANTOS

INTRODUÇÃO

Em diversos países da América Latina, forças militares têm sido frequentemente empregadas em tarefas de segurança pública ao longo das últimas décadas. Embora a atuação militar em território “doméstico” seja muito menos uma novidade que uma parte essencial da formação histórica de muitos desses Estados (ver Barreto 2020; Gomes 2014; Pérez Ricart 2018), determinados elementos discursivos ganham espaço após o fim da Guerra Fria, processos de redemocratização e a assinatura de acordos de paz, como ilustrado pelo discurso de “novas ameaças” e pela discussão sobre a necessidade de “novas missões” para forças militares (Centro de Estudios Legales y Sociales 2018).

Ainda que tal emprego de forças militares tenha características particulares a cada contexto nacional, tendências regionais são frequentemente discutidas. Por um lado, analisam-se os riscos associados ao aumento da participação militar na segurança pública, como o possível aumento de casos de corrupção e violações de direitos humanos perpetradas por tais agentes (ver Diamint 2015). Por outro lado, circulam também entre os países da região determinados discursos acerca da suposta *inevitabilidade* do emprego de atores militares no combate ao crime, devido ao nível de organização de atores criminais, ao poder de fogo destes grupos, ou à sua capacidade de exercer controle sobre determinados territórios, por exemplo.

Victória M. S. Santos — Doutora e mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio, e bacharela em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. É pesquisadora assistente do Núcleo Democracia e Forças Armadas (Nedefa) e da Unidade do Sul Global para Mediação (GSUM), ambos da PUC-Rio.

Neste artigo, discuto uma dimensão específica da representação do emprego de militares como resposta pretensamente inevitável ao crime organizado: a caracterização deste fenômeno como resultado da existência de *espaços desgovernados*, que estariam fora do controle estatal. Em relação a essa narrativa, uma literatura crescente tem demonstrado que a representação de certos espaços como marcados pela ausência de governança negligencia interações complexas entre atores estatais e não-estatais que podem ser observadas no terreno, bem como diversas fontes e formas alternativas de governança (Villa and Pimenta 2019; Ferreira 2021; Ferreira and Richmond 2021; Villa, Braga, and Ferreira 2021; Denyer Willis 2015; Pearce 2010). Já neste artigo, enfatizo uma outra dimensão da narrativa dos espaços desgovernados: a sua mobilização por atores estatais com o objetivo de legitimar formas de presença estatal que se limitam, na prática, à ocupação territorial por forças militares que conjugam o uso da força às ações cívico-sociais, em operações concebidas segundo uma lógica de estabilização (ver também Siman and Santos 2018). Desse modo, a imaginação geográfica segundo a qual espaços podem ser categorizados pela ausência ou presença do Estado tem legitimado uma expansão das atividades atribuídas a atores militares em territórios periféricos, em detrimento do fortalecimento de agências civis e da participação política de comunidades locais em decisões que as afetam.

Na próxima seção, apresentarei três exemplos da centralidade dessa narrativa em práticas de ocupação territorial por forças militares: a participação das Forças Armadas em operações de “pacificação” de favelas no Brasil, o papel dos militares na estabilização de áreas rurais na Colômbia, e a distribuição geográfica da Guarda Nacional criada em 2018 no México. Tais exemplos serão identificados principalmente a partir de fontes e declarações oficiais de agentes estatais. Já na seção seguinte, os exemplos apresentados serão analisados em diálogo com uma crescente literatura sobre os efeitos da narrativa dos “espaços desgovernados”, especialmente em vista da possibilidade de um aprofundamento da militarização de territórios periféricos.

OCUPAÇÃO MILITAR COMO PRESENÇA ESTATAL? EXEMPLOS LATINO-AMERICANOS

A ideia de “espaços desgovernados” (em inglês, “*ungoverned spaces*”) tem aparecido de forma recorrente no discurso de atores internacionais do campo da segurança internacional, descrevendo arenas sociais, políticas e econômicas sobre as quais nenhum Estado exerceria uma “soberania efetiva”, ou nas quais o controle estatal seria ausente, fraco ou contestado. Tais

espaços seriam fontes de ameaças como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa ou o narcotráfico. Termos como “falência” e “fragilidade” estatal ou “estatalidade limitada” também são frequentemente associados a tal ideia, sendo mobilizados na justificativa de formas diversas de assistência e intervenção internacional. Ademais, em termos de políticas públicas internacionais, o diagnóstico da existência de um espaço desgovernado é frequentemente seguido pela prescrição de um modelo específico de “boa governança”, o qual é indissociável da experiência histórica ocidental do século XX (Clunan and Trinkunas 2010).

Em diversos contextos de atuação militar no campo da segurança pública na América Latina, tal imagem dos espaços desgovernados como propensos à criminalidade favorece uma forma específica de intervenção: a ocupação desses espaços por forças militares, em operações que alegadamente conjugam o uso da força e as ações sociais sob rótulos como “pacificação”, “estabilização” e “consolidação”. Ao longo desta seção, veremos alguns exemplos de como isso se processa em três contextos: a atuação de forças militares no Rio de Janeiro, Brasil, em 2010 e em 2014, no contexto de operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) em apoio ao estabelecimento de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs); no contexto de discussões sobre o lugar das Forças Armadas colombianas após a assinatura do acordo de paz entre o governo e as FARC em 2016, e o lugar da representação de espaços rurais como desgovernados na legitimação da dimensão e orçamento dessas forças; e no contexto mexicano, no qual a criação de uma Guarda Nacional sob comando militar consolidou o entendimento das Forças Armadas como a melhor opção para a produção da ordem em grandes partes do território nacional, favorecendo uma abordagem centralista e militarizada à segurança no país. Na seção seguinte, serão discutidas as implicações da narrativa dos espaços desgovernados em tais contextos, na medida em que autoriza o aprofundamento da militarização como ocupação territorial.

“Retomando territórios” de favelas cariocas no Brasil

As chamadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) são o centro de uma política de segurança pública iniciada em 2008 no estado do Rio de Janeiro. Tal política foi regulamentada em 2015 sob o nome de Programa de Polícia Pacificadora, um programa descrito em decreto do governo estadual como

parte integrante da Política de Pacificação, [que] conjuga, com equilíbrio e razoabilidade, ações de prevenção proativa com ações de coação legítima e qualificada das polícias estaduais, observado o

princípio da dignidade da pessoa humana, para a (1) recuperação de territórios sob o controle de grupos ilegais armados, (2) a restauração do monopólio legal e legítimo da força pelo Estado e (3) a diminuição da criminalidade violenta, sobretudo a letal (Governo do Rio de Janeiro 2015b).

Desde 2008, 38 UPPs, compostas essencialmente por policiais militares, foram estabelecidas com o objetivo declarado de “recuperar” determinados territórios. Embora algumas dessas UPPs tenham sido extintas ou incorporadas a batalhões da Polícia Militar, a maioria segue existindo em alguma forma até o momento da escrita deste trabalho. Sobre os espaços que deveriam ser “pacificados”, um decreto de 2011 afirmava que:

São áreas potencialmente contempláveis por UPP, consoante critérios estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança, aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito (Governo do Rio de Janeiro 2011, Art. 1º, § 1º).

A ideia de ocupação territorial através da presença constante de forças de segurança nas comunidades selecionadas era colocada ao centro da estratégia da “pacificação”, sob o conceito de “policiamento de proximidade” — apresentado como distinto das incursões policiais esporádicas que, muitas vezes, se constituíam como única forma de presença estatal nesses espaços. Ao mesmo tempo, a frequente representação desses espaços como “desordenados”, “fora de controle”, “desgovernados”, era acompanhada por uma estratégia orientada pela lógica da estabilização — a qual coloca a intervenção armada para a retomada territorial, associada a ações sociais pelas quais forças de segurança buscam obter legitimidade junto à população, como condição para outras formas de presença estatal (Siman and Santos 2018). A construção de legitimidade do Estado junto à população, mais que um fim em si mesmo, seria um meio para que se evite a ascensão de “poderes paralelos” à autoridade estatal. Essa articulação discursiva é perceptível na forma como José Mariano Beltrame, ex-secretário de segurança pública do Rio de Janeiro responsável pela concepção das UPPs, descreve em sua biografia a lógica subjacente à pacificação:

O tráfico, por coerção, operava na mente das pessoas havia muito tempo e criara raízes. Ele mandava no território, e o crime era a consequência e não mais a motivação desse controle. Com base nessa lógica, tínhamos que desalojar o traficante do lugar simbólico de “chefe do morro”. Em vez de prometer atacar o crime, prender pessoas e acabar com as drogas, nosso compromisso era retomar os territó-

rios. Os demais aspectos viriam naturalmente, como consequência (Beltrame and Garcia 2014, 80).

Com relação à forma da intervenção em diferentes áreas “em processo de pacificação”, um anexo ao decreto de 2015 determinava que as UPPs seriam classificadas a partir de um Índice de Risco Operacional desenvolvido pelo Instituto de Segurança Pública. Nesse índice, as áreas eram classificadas como verdes, amarelas e vermelhas a partir do risco operacional que representavam, o que determinaria diferentes combinações de “ações preventivas de proximidade” e “rigorosas técnicas de segurança e ocupação tática” (Governo do Rio de Janeiro 2015a). Desse modo, embora apresentado como central ao projeto, o “policciamento de proximidade” era condicionado pela retomada militar e estabilização dos territórios — um estágio que poderia contar com a participação de tropas do Comando de Operações Especiais e, em certos casos, com o apoio de forças militares.

Assim, embora as UPPs fossem um programa essencialmente executado pela Polícia Militar, as Forças Armadas tiveram um papel importante nessa “retomada de territórios”, especialmente em dois contextos: nas chamadas “Forças de Pacificação”, que ocuparam os Complexos do Alemão e da Penha (Operação Arcanjo, entre novembro de 2010 e julho de 2012), e o Complexo da Maré (Operação São Francisco, entre abril de 2014 e junho de 2015). Em ambos os casos, as forças de pacificação eram forças interagências majoritariamente compostas por militares do exército e lideradas por estes. A atuação militar, autorizada sob decretos de GLO, tinha por objetivo apoiar policiais militares em intervenções que visavam ao estabelecimento de UPPs; mas sua presença no território logo se estendeu para além do caráter “episódico” que deveria caracterizar esse tipo de operação.

A Operação Arcanjo iniciou-se com o emprego de tropas da brigada de infantaria paraquedista, que depois foram substituídas por brigadas de infantaria leve e motorizada. Como contava um comandante em vídeo disponibilizado pelo Exército Brasileiro, após a etapa do cerco,

quando nós entramos, nós ocupamos todo o interior dessas comunidades e desenvolvemos uma ação de patrulhamento intensivo, onde não tínhamos sábado, domingo... sufocamos pela presença qualquer iniciativa.

Além do patrulhamento dentro das comunidades, foram estabelecidos bloqueios em vias públicas para “verificação” de veículos e indivíduos e foram ocupados alguns “pontos fortes”. Outro comandante explicava que a estratégia empregada consistia em proteger a população através da “dis-

suasão pela presença das patrulhas nos becos; através da presença, o pessoal nos vê” (Exército Brasileiro 2012).

Na Operação São Francisco, de forma similar, o emprego dos militares incluiu a atribuição de poderes de polícia aos soldados, que se envolveram em atividades de patrulhamento, buscas e detenções. Segundo um oficial do Exército, tais práticas permitiram “alcançar todos os pontos das comunidades do Complexo da Maré e desconstituir a ideia de domínio territorial do poder paralelo” (Campos 2016, 14). O uso ostensivo da força foi combinado a ações cívico-sociais como a regularização do recolhimento de lixo, além de uma série de práticas de comunicação social e coleta de informações de inteligência junto à população, incluindo reuniões com lideranças comunitárias e a criação de mecanismos de denúncias (Campos 2016; Ribas 2019) — numa simulação de “participação” que subordina as demandas comunitárias à obtenção de informações e legitimidade por atores militares.

Em ambos os contextos, a presença de forças militares era apresentada como o primeiro passo para que tais territórios fossem retomados do controle de grupos criminosos. Anos depois, tais iniciativas são frequentemente descritas por militares como o General Villas-Bôas como tendo sido um desperdício de recursos, pelo fracasso em produzir uma pacificação duradoura (Agência Pública 2018); esse fracasso, porém, é atribuído em tais discursos não às forças militares, mas aos atores políticos que escolheram empregá-los e que não garantiram que a ocupação militar fosse seguida pela chegada de agências civis.

Desse modo, a opção pela “retomada” de territórios para o controle do Estado por meio da presença massiva de forças de segurança — geralmente policiais mas, ao menos em casos de maior “risco operacional”, com o apoio de tropas militares — reflete uma imaginação geográfica na qual a presença estatal se inicia com a literal “ocupação” de espaços marginalizados; e geralmente se interrompe nesse mesmo estágio dito inicial. A descontinuidade da “pacificação” é, por fim, frequentemente atribuída às agências civis, cuja chegada não se teria seguido à produção de um ambiente estável e seguro por atores militares (Siman and Santos 2019); discurso esse que contribui para a legitimação de atores militares mesmo em relação a iniciativas entendidas como fracassadas.

Levando o Estado às “Zonas Futuro” na Colômbia

Em 2016, após anos de negociações, o governo colombiano e as FARC-EP chegaram a um acordo de paz, o qual representava um fim formal a décadas de conflito armado entre as duas partes. O acordo de paz era bastante abrangente, incluindo não apenas questões como a cessação do con-

flito e a reincorporação de tais atores ao sistema político partidário, mas também questões como o tratamento das drogas por instituições estatais no contexto de “pós-acordo”. Uma outra questão política, contudo, se fez marcadamente — e deliberadamente — ausente das negociações de paz: o lugar das forças militares no contexto pós-acordo. Desde o início das negociações, o governo de Juan Manuel Santos vinha reassegurando suas forças militares de que seu lugar não seria discutido com um ator armado não-estatal, ainda que as FARC-EP inicialmente demandassem a inclusão do tópico na agenda (*El País Cali* 2015; Herz and Santos 2019).

Para além da resposta a outras guerrilhas e grupos dissidentes, o combate a grupos criminosos com grande poder de fogo, organização interna e controle territorial consolidou-se, ao longo das últimas décadas, como parte do rol de tarefas atribuídas às Forças Armadas colombianas — tarefas essas que contribuem para que discussões sobre uma possível redução de tropas ou orçamentos militares sejam removidas do horizonte político. Embora até os anos 1990 o emprego de Forças Armadas colombianas contra o narcotráfico encontrasse alguma resistência entre os próprios militares, a partir dos anos 2000 tal atuação se consolida e ganha contornos mais estáveis. Diversos fatores contribuíram para tal tendência, como a existência de incentivos internacionais. Um exemplo foi o Plano Colômbia, um acordo bilateral entre os governos estadunidense e colombiano — inicialmente focado no apoio a operações antinarcóticos no território deste país, mas que logo teria seus recursos canalizados também para o combate a guerrilhas em conexão com a guerra global ao terror. A caracterização de grupos como as FARC como “narcoguerrilhas” ou “narcoterroristas” seria mobilizada como justificativa para que militares atuassem em operações que colocavam em xeque a distinção entre violência criminal e violência política, permitindo que eles também se beneficiassem dos crescentes fluxos de recursos e apoio internacional (Grajales 2017; Müller 2020).

Observa-se, portanto, uma aproximação entre as missões de forças policiais e militares que, juntas, compõem a Força Pública sob o comando político do Ministério da Defesa colombiano. De modo geral, entende-se que, no combate a grupos criminosos, as forças militares exercem um papel auxiliar às forças policiais, e operações conjuntas entre as duas forças têm sido cada vez mais comuns. Um exemplo dessa cooperação foi visto na Operação Agamenon empreendida contra o Clan del Golfo, categorizado oficialmente como grupo armado organizado (GAO). Embora a “recuperação de zonas” que estavam sob o controle do Clan del Golfo estivesse entre os objetivos da Operação, seu objetivo mais proeminente era a captura dos líderes da organização (Colombia. Ejército Nacional [s.d.]).

Para além de esforços de coordenação, contudo, a distribuição de tarefas entre a Polícia Nacional e o Exército na Colômbia também se expressa como uma divisão no espaço. Isso é visto no discurso segundo o qual a falta de presença estatal em áreas rurais e a incapacidade da Polícia Nacional de produzir ordem nesses espaços tem por efeito a necessidade de um grande exército. Militares seriam, portanto, responsáveis por levar o Estado a amplas áreas rurais do país, devido à incapacidade de forças policiais — e em particular, dos “Carabineros”, o braço rural da Polícia Nacional colombiana — de cobrirem tais espaços.

A representação de territórios menos urbanizados como desgovernados, visto que estariam não apenas além do alcance das políticas públicas estatais colombianas em geral, mas também além das capacidades policiais “normais”, favorece a prescrição do emprego militar em tais áreas como forma de presença estatal. Essa centralidade dos militares se reflete em uma recente estratégia empregada para a integração dessas áreas ao controle do Estado colombiano: a criação de Zonas Especiais de Intervenção Integral (ZEII), ou “Zonas Futuro”. A estratégia de intervenção nessas áreas é apresentada como uma espécie de “operação de estabilização”, que não se limitaria à presença militar, mas levaria também consigo outras instituições e políticas públicas estatais. Na prática, contudo, o programa postula o controle militar dos territórios como condição para considerar a ação de outras instituições estatais (Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos [FCSPP] 2020).

A criação de “Zonas Futuro” é representada como “um programa bandeira do Governo do Presidente Iván Duque para as zonas mais afetadas pela debilidade institucional, a presença de grupos armados organizados, as economias ilícitas e a pobreza” (Colômbia 2020). Criado pela Lei 1.941 de 2018 e pelo Decreto 2.278 de 2019, as Zonas Futuro seriam uma estratégia de intervenção em territórios que requerem “uma ação unificada, interagencial, coordenada, sustentada e integral do Estado”. O programa estabelece cinco Zonas Futuro, localizadas no Pacífico Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca e Sur de Córdoba, Arauca, e Chiribiquete e Parques Nacionales Naturales Aledaños — correspondendo a 2,4% do território nacional. Além de serem regiões afetadas por economias ilícitas, violência e criminalidade, tais regiões são identificadas como “territórios com ausência de Estado ou com precária presença”. Entre os objetivos do programa estariam a intervenção na produção de coca e de pasta base de coca, a proteção da população e a ação contra crimes ambientais (Colômbia [s.d.]).

Embora apresentada como uma estratégia integral com o objetivo de fortalecer a presença estatal nas áreas designadas, a prioridade a uma produção militarizada da segurança logo se revelaria no programa, em conso-

nância com a agenda da “Paz com Legalidade” advogada por Duque desde sua campanha presidencial. Na prática, mecanismos definidos pelo Acordo de Paz de 2016 para a prevenção e proteção de lideranças sociais e para o desenvolvimento territorial, a serem implementadas em diálogo com comunidades locais, foram substituídos por uma estratégia pautada pela presença militar (FCSPP 2020; Cruz 2020). Consolidada-se, assim, uma visão do território que inscreve a presença do Estado na lógica da produção da “ordem pública”, e os objetivos de segurança nacional deslocam visões de fortalecimento das economias e comunidades locais acordadas em Havana (Posso 2020, 278).

Desse modo, no contexto colombiano, a estratégia das Zonas Futuro parte da caracterização de certos territórios como marcados pela ausência do Estado e controlados por atores não-estatais; e tem por efeito a autorização de estratégias que, embora representadas como “integrais”, abrem espaço para o emprego massivo de forças de segurança em nome da produção de uma ordem militarizada. Evidencia-se, assim, a desconexão entre as demandas de comunidades locais — não apenas em termos de segurança, mas também de serviços básicos e desenvolvimento — e a formulação de estratégias nacionais de segurança, incluindo a atribuição de missões às forças militares. Especialmente em um contexto de “pós-acordo” — no qual as forças militares colombianas emergem como suposta “história de sucesso” cujos conhecimentos podem ser exportados (ver Trindade Viana 2019) —, tais estratégias são indicativas da permanência de uma concepção militarista e centralista da produção da paz.

Uma guarda nacional militarizada para “pacificar” o território mexicano

“*Trabajo, buenos salarios y abrazos, no balazos*”. Assim prometia o então candidato à presidência mexicana Andrés Manuel López Obrador (frequentemente referido como AMLO) responder à violência no país, durante sua campanha ao longo de 2018. AMLO prometia buscar uma estratégia distinta da adotada por administrações anteriores, lidando com as causas da violência; e, após eleito, passou a realizar Fóruns de “Pacificação e Reconciliação Nacional” para conhecer e escutar as demandas de vítimas da violência armada e organizações da sociedade civil. À época das eleições presidenciais, a Suprema Corte mexicana analisava a Lei de Segurança Interior, que oficializaria o papel do exército na segurança pública; e em novembro de 2018, tal lei foi declarada inconstitucional. Um dia antes da decisão da Corte, porém, o então eleito AMLO havia anunciado seus planos para a segurança pública — em cujo centro estava a criação de uma Guarda Nacional sob mando militar.

Tal decisão era parte de seu Plano Nacional de Paz e Segurança (2018–2024) apresentado no contexto da transição presidencial. A seção do Plano dedicada à segurança pública incluía, como primeira subseção, o objetivo de “repensar a segurança nacional e reorientar o papel das Forças Armadas”; e como segunda subseção, “criar uma Guarda Nacional”. Sobre o primeiro objetivo, o documento afirmava, inicialmente, que o Exército e a Marinha vinham perdendo a confiança da população devido a ordens do mando civil para participar em ações repressivas contra grupos delinquentes, tarefas alheias às suas funções — já que militares não eram treinados para prevenir e investigar delitos. Logo em seguida, porém, afirma-se no plano que “[a]nte à crise de violência delitativa e insegurança que vive o país, e dada a decomposição e ineficácia das corporações policiais dos três níveis de governo, seria desastroso remover as Forças Armadas de seu emprego atual em matéria de segurança pública” (AMLO 2018, 14).

A “reorientação das Forças Armadas” mencionada no plano não seria, portanto, a interrupção do emprego de militares em tarefas de segurança pública, mas uma promessa de empregar tais militares na “construção da paz, principalmente na formação, estruturação e capacitação da Guarda Nacional” (AMLO 2018, 14). Tal guarda, por sua vez, era apresentada como “instrumento primordial do Executivo Federal na prevenção do delito, na preservação da segurança pública e no combate à delinquência em todo o país”. Os efetivos, que incluíam policiais, receberiam formação e adiestramento em quartéis militares, sendo dotados da “disciplina, hierarquia e escalão próprio das Forças Armadas” (AMLO 2018, 15). Embora a Guarda Nacional fosse descrita como uma instituição civil, a centralidade dos militares na capacitação, no comando e na própria composição majoritária das tropas fez com que a nova força de segurança tivesse uma identidade essencialmente militar (Portillo Vargas 2020). Havia ainda uma promessa de que os militares se retirariam dessa função em cinco anos, mas tal promessa não era acompanhada por planos concretos de fortalecimento das forças policiais que os substituiriam.

Ainda durante a transição presidencial, a proposta foi amplamente criticada pela sociedade civil mexicana. Defensores de direitos humanos argumentavam que se tratava de uma reciclagem de padrões já existentes de empregos dos militares na segurança pública, porém em uma nova roupagem que lhe dava um caráter mais permanente e institucionalizado. Em outras palavras, tratava-se de dotar de um marco legal o emprego de militares na segurança pública, não apenas de forma auxiliar e excepcional, mas em posições de comando. Tais críticas eram frequentemente acompanhadas da apresentação dos números de violações de direitos humanos perpetradas por membros do Exército e da Marinha ao longo dos anos,

quando empregados em funções policiais (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos 2018).

Desde sua criação, a Guarda Nacional foi empregada em cada vez mais partes do país, em tarefas que iriam desde controles migratórios na fronteira sul até o patrulhamento de bairros da capital (Pérez 2020). Em maio de 2020, o Secretário de Defesa Nacional do México, General Sandoval, anunciou que a Guarda Nacional contava com mais de 85 mil efetivos, dos quais mais de 74 mil encontravam-se empregados no terreno; e 53% dessas tropas estavam realizando “operações de construção de paz”. Essas operações incluíam atividades como “proteção cidadã” em “regiões prioritárias”, como Coahuila, Guerrero e Michoacán; “ações para diminuir os índices de violência e garantir o desenvolvimento econômico e social do país”; e “manter a paz, tranquilidade e segurança da população”, entre outras tarefas (Portillo Vargas 2020, 13–4).

Essa expansão de atividades foi acompanhada pela intenção de empregar, até o fim de 2021, integrantes da Guarda Nacional em todo o território nacional. Nas palavras de AMLO, “até nos lugares mais afastados terá presença a Guarda Nacional, não como uma corporação que vai de vez em quando e sim como uma corporação com instalações, que estará no território” (Navarro 2020). Em diversas regiões, essa presença se daria por meio da construção de quartéis nos quais as tropas residiriam, para garantir a proteção de seus membros contra ameaças de segurança e riscos de corrupção; tal decisão, porém, gerou preocupação, devido ao fato de que tais espaços seriam menos transparentes ao controle civil, possivelmente aumentando o risco de abusos e aproximando o programa de uma “força de ocupação” (Portillo Vargas 2020, 15–6).

Na prática, se as táticas empregadas pela guarda nacional não divergiam significativamente daquelas vistas nos sexênios anteriores, nos quais os militares já vinham apoiando de forma crescente as operações de segurança pública, houve uma mudança com relação à dispersão geográfica desses efetivos no terreno. A Guarda Nacional estaria presente em todo o território de forma permanente, mas a distribuição proporcional seria guiada a partir da avaliação das taxas de homicídios entre as diferentes áreas do país — divididas pelo governo AMLO em coordenações e entidades regionais (Portillo Vargas 2020, 15). Documentos oficiais divulgados em 2019 classificavam as diferentes regiões segundo um “semáforo delitivo”, que indicava em cores o nível de prioridade de diferentes zonas que receberiam da Guarda Nacional. No mapa elaborado pelo governo, cerca de 70% do território nacional aparecia em vermelho, pela alta incidência de delitos vinculados ao crime organizado; cerca de 20% em amarelo; e menos de 10% em verde. Segundo o diagnóstico, os territórios em vermelho estariam

“sob o domínio” de 300 organizações criminosas, e seu combate demandaria o engajamento de forças militares e civis. Um contra-almirante ligado ao programa afirmava que tais organizações “ultrapassaram a barreira do terror e da delinquência organizada, se converteram em um ator político-social de fato em enclaves e adquiriram impunidade para desenvolver suas atividades”; e enfatizava a existência de um cenário de fraqueza institucional, alimentado pela corrupção e impunidade de alguns governos locais que teriam cedido parte do poder do Estado a organizações criminosas (Reyez 2019).

Portanto, para além da continuidade que a participação militar na segurança pública representa no governo AMLO em relação a administrações anteriores, é interessante notar que a criação da Guarda Nacional reveste tal militarização da roupagem da “pacificação” e avança uma narrativa de retomada territorial através da ocupação militar. A presença permanente de militares em todo o território nacional é defendida como caminho necessário para que espaços atualmente controlados por grupos criminosos sejam reincorporados ao controle estatal. Um elemento particular deste caso é a deslegitimação, no próprio discurso de agentes estatais, de administrações e forças policiais locais e estaduais — aqui, a corrupção e debilidade desses agentes é representada como parte de um cenário de efetiva “ausência do Estado”, a ser resolvida, de algum modo, pela construção de quartéis e pelo emprego militar permanente.

PARA ALÉM DOS “ESPAÇOS DESGOVERNADOS”: LIMITES DA NARRATIVA À LUZ DE PRÁTICAS DE OCUPAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Nos exemplos discutidos na seção anterior, vemos contextos nos quais a caracterização de certos espaços como desgovernados é mobilizada para justificar o emprego militar nesses mesmos espaços, como forma de “recuperá-los” para o controle do Estado. Nesta seção, são discutidos alguns dos limites de tal narrativa, não apenas em termos de seu potencial explicativo de contextos locais, mas principalmente em termos das prescrições políticas por ela autorizadas.

A caracterização de certos territórios como “espaços desgovernados” se fundamenta em uma concepção política particular do espaço e de suas implicações para a segurança. Entre as características dessa concepção, Williams (2010) inclui os seguintes aspectos: 1) *O espaço pode ser controlado*. Em uma concepção westfaliana, a autoridade única de um Estado deve exercer jurisdição exclusiva sobre um território delimitado; em concepções alternativas, porém, abre-se espaço para outras fontes de con-

trole. 2) *O espaço pode ser preenchido*, por coisas ou pessoas, embora tal “preenchimento” tenha características bastante distintas em espaços urbanos ou rurais, por exemplo. 3) O controle e o preenchimento de espaços frequentemente deixam *lacunas*, ou “*vácuos*”, que quando não preenchidos pelo Estado podem ser ocupados por outras entidades. 4) *O espaço pode ser contestado*, sendo que tais contestações frequentemente se voltam para a demarcação de fronteiras territoriais entre autoridades distintas; em certos casos, porém, o que se disputa é a possibilidade de prover governança efetiva (Williams 2010).

Uma crescente literatura tem evidenciado alguns dos limites do conceito de “espaços desgovernados”. Uma parcela importante dessa literatura parte de uma compreensão da relação entre espaço e governança que se aproxima da anteriormente descrita, enfatizando, porém, a possibilidade de governança para além do Estado (e de sua ausência). Por exemplo, diversos autores têm observado que, em muitos dos territórios comumente designados como “desgovernados”, não haveria uma *ausência* de governança, e sim formas e fontes alternativas desta. Em espaços latino-americanos nos quais a governança estatal é de algum modo limitada, não sendo garantidos serviços básicos às populações locais, observa-se que tais “vácuos” são frequentemente preenchidos pela governança de atores violentos não-estatais — que, ademais de conduzirem atividades como lavagem de dinheiro, narcotráfico, tráfico de armas e outros crimes, exercem alguma forma de autoridade no nível local, cuja maior ou menor legitimidade pode estar associada ao provimento de serviços à comunidade (Villa and Pimenta 2019; Ferreira 2021; Ferreira and Richmond 2021; Lessing and Willis 2019). Além disso, em muitos desses contextos é possível observar relações complexas entre diferentes atores, estatais e não-estais, na provisão de governança em determinados espaços — como ilustrado por Enrique Desmond Arias (2010, 116) ao referir-se a um “pluralismo violento” como forma de governança existente em certas cidades latino-americanas, nas quais grupos armados se tornam parte do próprio sistema político. O conceito de “governança híbrida” também tem sido empregado em referência a contextos nos quais práticas de governança informal por atores violentos não-estatais — como a resolução de conflitos ou o provimento de serviços básicos — se sobrepõem a práticas estatais, ou nos quais atores estatais e não-estatais interagem diretamente na governança local (Villa, Braga, and Ferreira 2021; Cruz 2021). De forma relacionada, têm-se analisado contextos de violência rotinizada nos quais a relação entre atores armados estatais e não-estatais — como forças policiais e grupos criminais organizados — é mais adequadamente entendida como um exercício da soberania “por consenso” do que como um conflito entre fontes alternativas de

soberania, constituindo um único sistema regulador da vida e da morte em territórios periféricos (Denyer Willis 2015).

Em segundo lugar, para além da existência de formas e fontes alternativas de governança, a narrativa dos “espaços desgovernados” também invisibiliza a possibilidade de que certas populações estejam em risco não pela ausência do Estado, e sim por sua presença — na medida em que as próprias forças de segurança estatais podem ser uma ameaça a populações locais (Clunan and Trinkunas 2010). Tal possibilidade é ilustrada pela persistência de violações de direitos humanos cometidos por agentes do Estado em diversos países latino-americanos a despeito de processos de transição democrática. Para Pearce (2010), essa persistência reflete processos perversos de formação estatal na região que, por um lado, permitem que desigualdades sociais sejam traduzidas em abordagens militarizadas à segurança, produzindo populações marginalizadas como alvos; e, por outro, garantem que tais abordagens permaneçam eleitoralmente viáveis, através da sujeição da democracia aos medos e inseguranças da população. Nesses contextos, a persistência da violência não resulta da falência do Estado; ao contrário, a continuidade de confrontos violentos torna-se ferramenta para o exercício da autoridade estatal (Pearce 2010).

Esse silêncio sobre o exercício da violência estatal, que fundamenta a narrativa dos espaços desgovernados como fontes de risco, é particularmente notável quando tal narrativa torna possíveis diversas formas de intervenção internacional e doméstica. Em termos de produção da ordem internacional, estratégias de contraterrorismo, contrainsurgência e estabilização são frequentemente apresentadas como respostas a tais contextos, cujo “ordenamento” requereria uma conjugação de práticas militares e civis — ou de “segurança e desenvolvimento”. Em geral, tais prescrições se voltam para uma contenção ou gestão do risco representado por tais espaços para seu exterior, mais do que para uma transformação positiva dos riscos experimentados pelas comunidades locais (McCormack 2018; Constantinou and Opondo 2016; Mitchell 2010; Prinz and Schetter 2016; 2020). Estes efeitos são particularmente relevantes à luz dos programas e operações analisados neste artigo.

Como visto nas três estratégias discutidas na seção anterior, ao invés de evidenciar demandas de comunidades locais por serviços básicos, a descrição de territórios periféricos como estando “fora do controle estatal” serve para justificar intervenções militares nesses espaços, de modo a ocupá-los e “retomá-los”. Tais intervenções tendem a conjugar duas dimensões essenciais.

A primeira dimensão é uma concepção sequencial da relação entre segurança e desenvolvimento. A “retomada territorial” ensejada é frequen-

temente representada como um primeiro passo para uma presença mais positiva e consistente de instituições estatais. Contudo, em consonância com uma *lógica de estabilização*, o mais frequente é que tal “presença do Estado” nesses territórios termine por se limitar à própria intervenção armada para a produção de uma ordem específica, enquanto a chegada de políticas públicas efetivas é continuamente postergada para um elusivo momento de completa estabilidade (ver Siman and Santos 2018). No Rio de Janeiro, a retomada dos Complexos do Alemão e da Maré seriam as condições para a chegada do policiamento de proximidade e das políticas públicas de agências civis; na Colômbia, o controle militar seria uma condição para políticas de desenvolvimento territorial; e, no México, a presença da Guarda Nacional sob mando militar em todo o território seria uma inevitável condição para as políticas sociais que haviam predominado na campanha presidencial de AMLO. Como resultado, a implementação de serviços públicos demandados por populações locais é prorrogada para um momento pós-estabilização — momento esse cujos parâmetros não são definidos em termos transparentes ou de forma participativa.

Uma segunda dimensão dessas intervenções é a forma como se pauta por uma equivalência entre presença do Estado e ocupação militar, quando se trata de territórios periféricos latino-americanos. No discurso político, tais intervenções são apresentadas como distintas em relação a operações militares episódicas, o que autorizaria o uso de rótulos como “pacificação”, “construção da paz” e “estabilização”. Assim, as estratégias associadas às forças de pacificação no Rio de Janeiro, às Zonas Futuro na Colômbia pós-acordo e ao emprego da Guarda Nacional ao longo do território mexicano colocam ao centro a própria presença de tropas militares no território, representada como uma “presença estatal” pacificadora que preencheria vácuos e deslocaria o controle criminal. As táticas empregadas para a ocupação desses espaços — a construção de quartéis, realização de patrulhamento, ocupação de pontos fortes e outras formas de tornar a presença militar contínua — seriam conjugadas a ações cívico-sociais, como a oferta de assistência ou a reconstrução de estradas. Por consequência, há uma legitimação da manutenção de grandes exércitos — e de grandes orçamentos militares — em nome da “pacificação” de territórios periféricos por meio da presença massiva de agentes de segurança nesses espaços. Agências estatais civis, por sua vez, são deslegitimadas de forma equivalente, representadas como menos capazes de “preencher” espaços de forma eficaz, especialmente quando sua caracterização como “corruptas” ou “fracas” é mobilizada por atores militares e políticos para justificar o emprego das Forças Armadas. Assim, uma oposição binária entre presença e ausência de Estado, sendo este igualado ao controle militar, desloca discussões

políticas sobre os propósitos das agências estatais, bem como quaisquer possibilidades de participação dos atores locais na definição de políticas públicas no campo da segurança e para além dele.

Desse modo, a ideia de “espaços desgovernados” ocupa um lugar central na imaginação geográfica que delimita os territórios que devem ser alvo de intervenções, ao mesmo tempo em que favorece formas de intervenção representadas como mais integrais, profundas e duradouras — mas que seguem centralmente implementadas por atores militares. Essas práticas refletem uma concepção de ordem e segurança largamente imposta a partir do Estado, em desconexão com demandas e perspectivas locais; e que frequentemente prioriza a contenção do risco representado por tais espaços para o restante da população em detrimento da proteção dos próprios habitantes dos territórios ocupados. Não é por acaso, portanto, que organizações das sociedades civis nos três países frequentemente enfatizam, em suas críticas, aquilo que há de contínuo entre estratégias militarizadas anteriores e aquelas que se apresentam como supostamente inovadoras, sob o rótulo da pacificação.

Uma imaginação geográfica alternativa passa por uma compreensão da estatalidade que vá além do diagnóstico de sua presença ou ausência em comparação a um modelo único, reconhecendo a diversidade de formas através das quais um Estado pode se fazer presente. Nessa direção, como sugerido por pesquisadores do Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP) na Colômbia, torna-se necessário levar em conta a “presença diferenciada do Estado”, abarcando o caráter multidimensional da variação de níveis de estatalidade — no tempo, entre regiões, entre diferentes domínios de ação estatal (como serviços públicos ou políticas de segurança), e mesmo entre diferentes grupos sociais (como camponeses e minorias raciais) (Aunta and Barrera 2016, 7). Tais variações incluem o próprio potencial de atores estatais como fontes de insegurança, bem como a complexidade das possíveis interações entre atores armados estatais e não-estatais (Pearce 2010; Denyer Willis 2015). Assim, torna-se possível conceber soluções para a violência que não se limitem ao “modelo centralista” de levar o Estado às regiões” (Aunta and Barrera 2016, 7), promovendo a compreensão da “construção da paz” como um processo de transformação que deve necessariamente incorporar concepções e demandas locais dos diferentes territórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, são discutidos três contextos latino-americanos em que forças militares foram chamadas a apoiar a “retomada” de territórios que

estariam fora do controle estatal. Argumenta-se aqui que os três conjuntos de práticas analisados (as forças de pacificação no Rio de Janeiro, a tentativa de ocupação das Zonas Futuro na Colômbia e a dispersão geográfica da recém-criada Guarda Nacional no México) são tornados possíveis por uma imaginação geográfica que caracteriza determinadas zonas como “espaços desgovernados”.

Segundo tal concepção, esses espaços estariam marcados pela ausência do exercício efetivo da soberania pelo Estado, demandando, para sua retomada, uma intervenção armada a ser liderada e efetivada pelas Forças Armadas. Essa seria, afinal, uma missão que estaria além das capacidades policiais “normais”. Por um lado, tais esforços de retomada territorial são frequentemente representados como um primeiro passo para uma presença mais positiva e consistente de instituições estatais civis. Contudo, em consonância com uma lógica de “estabilização” (Siman and Santos 2018), é frequente que tal “presença do Estado” termine por limitar-se à intervenção armada, já que o cenário de estabilidade que condicionaria o desenvolvimento nunca é um estado final. Por outro lado, tais intervenções são representadas como inovadores em relação a estratégias militares anteriores marcadas por incursões episódicas, já que se trataria agora de ocupar tais espaços de forma mais contínua e que conjugaria o uso da força às ações sociais — inovação essa marcada no discurso por referências à pacificação, a forças de paz ou à construção da paz. Na prática, porém, tal descontinuidade em relação a incursões militares convencionais é frequentemente questionada, em vista da persistência de práticas violentas.

Fundamentalmente, tais intervenções reforçam a visão de que, para territórios periféricos latino-americanos, a ocupação militar supre demandas por “presença estatal”, sendo atribuída a forças militares a capacidade de oferecer um mínimo de segurança e serviços públicos — o que deslegitima demandas pelo fortalecimento de programas e agências estatais civis e anula qualquer possibilidade de participação das comunidades locais na definição de políticas públicas que as afetam. Dessa forma, é essencial evidenciar a imaginação geográfica que torna possível a construção da ocupação militar como estratégia, através da classificação de espaços como fontes de risco a receberem quantidades maiores ou menores de efetivos militares, em detrimento de esforços de “construção da paz” que verdadeiramente engajem demandas, necessidades e soluções locais.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos: A autora agradece aos editores deste número especial, a Maíra Siman e aos pareceristas anônimos da *RBED* por seus co-

mentários e sugestões sobre diferentes versões deste artigo. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — Brasil (Capes) — Código de Financiamento 001 e da LASA Doctoral Research Grants Program.

REFERÊNCIAS

Agência Pública. 2018. “Exército é acusado de matar inocentes em operações de segurança pública”. *El País*. 12/nov. https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/11/politica/1541976646_763406.html.

Andres Manuel López Obrador [AMLO]. 2018. “Plan Nacional de Paz y Seguridad (2018-2024)”. https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf.

Arias, Enrique Desmond. 2010. “Understanding Criminal Networks, Political Order, and Politics in Latin America”. In *Ungoverned spaces: alternatives to state authority in an era of softened sovereignty*, edited by Anne Clunan and Trinkunas A. Harold, 115–35. Stanford: Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9780804774499-008>.

Aunta, Andrés, and Víctor Barrera. 2016. *Guías para la paz territorial. 2: Conflictividades y agendas territoriales*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Redprodepaz.

Beltrame, J. M., and S. H. S. Garcia. 2014. *Todo dia é segunda-feira*. Rio de Janeiro: Sextante.

Campos, Marcelo de Barros. 2016. “Força de Pacificação — Operação São Francisco: Políticas Integradas de Segurança Pública na Cidade do Rio de Janeiro — Complexo Da Maré — Forças Armadas Brasileiras”. *Military Review* (Abril).

Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS]. 2018. “The Internal War: How the fight against drugs is militarizing Latin America”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales — CELS.

Clunan, Anne, and Harold A. Trinkunas. 2010. “Conceptualizing Ungoverned Spaces: Territorial Statehood, contested authority, and Softened Sovereignty”. In *Ungoverned spaces: alternatives to state authority in an era of softened sovereignty*, edited by Anne Clunan and Harold A. Trinkunas. Stanford: Stanford University Press.

Colombia. 2020. “Consejo de seguridad nacional aprobó los planes para las zonas futuro”. *Portal para la Paz*. 30/jul. <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1474/consejo-de-seguridad-nacional-aprobo-los-planes-para-las-zonas-futuro/>.

Colombia. [s.d.]. “Zonas futuro: Zonas Estratégicas de Intervención Integral”. Presidencia de Colombia. <https://id.presidencia.gov.co/Documents/190808-Infografia-Zonas-Futuro.pdf>.

Colombia. Ejército Nacional. [s.d.]. “Campaña Militar y Policial Agamenón II, para contrarrestar al Clan del Golfo”. *Publicaciones Ejército*. https://publicacionesejercito.mil.co/recurso_user/revista_ejercito/Revista_194/campana-militar-y-policial-agamenon-ii-para-contrarrestar-al-clan-del-golfo.html.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos [CMDPDH]. 2018. “La propuesta del Presidente Andrés Manuel López Obrador de militarizar la seguridad pública a través de la creación de una guardia nacional”. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-propuesta-amlo-militarizacion-con-la-guardia-nacional-completa.pdf>.

Constantinou, Costas M., and Sam Okoth Opondo. 2016. “Engaging the ‘Ungoverned’: The Merging of Diplomacy, Defence and Development”. *Cooperation and Conflict* 51, no. 3: 307–24. <https://doi.org/10.1177/0010836715612848>.

Cruz, José Miguel. 2021. “Police Legitimacy and Hybrid Security Orders in Central America”. *Social Forces*, n.º soab087 (Julho). <https://doi.org/10.1093/sf/soab087>.

Cruz, Ricardo L. 2020. “Zonas Futuro: ¿territorios donde podrían incrementarse las violaciones de derechos humanos?” *Verdad abierta*, 8/jun. <https://verdadabierta.com/zonas-futuro-territorios-donde-podrian-incrementarse-las-violaciones-de-derechos-humanos/>.

Denyer Willis, Graham. 2015. *The Killing Consensus: Police, Organized Crime, and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil*. Oakland, California: University of California Press.

Diamint, Rut. 2015. “A New Militarism in Latin America”. *Journal of Democracy* 26, no. 4: 155–68. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0066>.

El País Cali. 2015. “Crece rechazo a propuesta de las Farc de reformar Fuerzas Militares”. *elpais.com.co*, 8/fev. <https://www.elpais.com.co/judicial/crece-rechazo-a-propuesta-de-las-farc-de-reformar-fuerzas-militares.html>.

Exército Brasileiro. 2012. *Pacificação dos Complexos da Penha e do Alemão*. Rio de Janeiro. <https://www.youtube.com/watch?v=xfEZOfoIuI>.

Ferreira, Marcos Alan, and Oliver P. Richmond. 2021. “Blockages to Peace Formation in Latin America: The Role of Criminal Governance”. *Journal of Intervention and Statebuilding* 15, no. 2: 161–80. <https://doi.org/10.1080/17502977.2021.1878337>.

Ferreira, Marcos Alan S. V. 2021. "Governance by Violent Non-State Actors as a Challenge to Sustainable Peace in Brazil". In *Decolonising Conflicts, Security, Peace, Gender, Environment and Development in the Anthropocene*, edited by Ursula Oswald, Hans Günter Brauch, Johan Galtung, and Betty Reardon. The Anthropocene, volume 30. Cham, Switzerland: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-62316-6>.

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos [FCSPP]. 2020. "El Estado colombiano y el paramilitarismo: el trasfondo de estrategias insuficientes para enfrentarlo". In *El desgobierno del aprendizaje: Autoritarismo, guerra y pandemia. Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque Márquez*, edited by Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla Bonilla, 50–7. Bogotá: PCDHDD, CCEU y Alianza.

Gomes, Maira Siman. 2014. "A 'pacificação' como prática de 'política externa' de (re)produção do *self* estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah)". Tese — Doutorado em Relações Internacionais, Rio de Janeiro: PUC-Rio.

Governo do Rio de Janeiro. 2011. "Decreto N° 42.787 de 06 de janeiro de 2011".

_____. 2015a. "Anexo ao Decreto N° 45.186 de 17 de março de 2015".

_____. 2015b. "Decreto N° 45.186 de 17 de março de 2015".

Grajales, Jacobo. 2017. *Gobernar en medio de la violencia: estado y paramilitarismo en Colombia*. Primera edición. Colección Textos de Ciencias Humanas. Bogotá, D. C: Universidad del Rosario.

Herz, Monica, and Victória Santos. 2019. "The Disconnect between Arms Control and DDR in Peace Processes". *Contemporary Security Policy* 40, no. 2: 263–84. <https://doi.org/10.1080/13523260.2018.1529370>.

Lessing, Benjamin, and Graham Denyer Willis. 2019. "Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars". *American Political Science Review* 113, no. 2: 584–606. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000928>.

McCormack, Killian. 2018. "Governing 'Ungoverned' Space: Humanitarianism, Citizenship, and the Civilian Sphere in the Territorialising Practices of the US National Security Complex". *Critical Military Studies* 4, no. 2: 161–80. <https://doi.org/10.1080/23337486.2017.1371375>.

Mitchell, Katharyne. 2010. "Ungoverned Space: Global Security and the Geopolitics of Broken Windows". *Political Geography* 29, no. 5: 289–97. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2010.03.004>.

Müller, Markus-Michael. 2020. “Enter 9/11: Latin America and the Global War on Terror”. *Journal of Latin American Studies* 52, no. 3: 545–73. <https://doi.org/10.1017/S0022216X20000565>.

Navarro, María Fernanda. 2020. “Para 2021, habrá Guardia Nacional en todo el territorio mexicano”. *Forbes México*, 19/mar. <https://www.forbes.com.mx/politica-para-2021-habra-guardia-nacional-en-todo-mexico/>.

Pearce, Jenny. 2010. “Perverse State Formation and Securitized Democracy in Latin America”. *Democratization* 17, no. 2: 286–306. <https://doi.org/10.1080/13510341003588716>.

Pérez, David Marcial. 2020. “México blindo en una ley la entrega de la seguridad pública a los militares”. *El País*, 12/maio. <https://elpais.com/internacional/2020-05-12/mexico-blindo-en-una-ley-la-entrega-de-la-seguridad-publica-a-los-militares.html>.

Pérez Ricart, Carlos A. 2018. “La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: Un estudio histórico”. *Contextualizaciones latinoamericanas* 10, no. 19.

Portillo Vargas, Ernesto López. 2020. “Militarización en la 4T (2018-2020)”. Seguridad ciudadana: la vía civil. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.

Posso, Camilo González. 2020. “La antirreforma agraria asfixia la reforma rural integral”. In *El desgobierno del aprendizaje: Autoritarismo, guerra y pandemia. Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque Márquez*, edited by Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla Bonilla, 271–81. Bogotá: PCDHDD, CCEEU y Alianza.

Prinz, Janosch, e Conrad Schetter. 2016. “Conditioned Sovereignty: The Creation and Legitimation of Spaces of Violence in Counterterrorism Operations of the ‘War on Terror’”. *Alternatives: Global, Local, Political* 41 (3): 119–36. <https://doi.org/10.1177/0304375417700171>.

———. 2020. “Spatial-Moral Ordering in the War on Terror: Ungoverned Spaces as a Challenge to Humanitarianism”. *Journal of Intervention and Statebuilding* (Março): 1–18. <https://doi.org/10.1080/17502977.2019.1709771>.

Reyez, José. 2019. “70% del territorio nacional, en manos del crimen: semáforo delictivo del gobierno federal”. *Contralínea*, 4/abril, seq. Semana. <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2019/04/04/70-del-territorio-nacional-en-manos-del-crimen-semaforo-delictivo-del-gobierno-federal/>.

Ribas, Guilherme H. M. 2019. “Ações de cooperação civil-militar do Exército Brasileiro na operação São Francisco, no complexo da maré na cidade do Rio de

Janeiro”. Specialization Dissertation, Rio de Janeiro: Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO).

Siman, Maíra, e Victória Santos. 2018. “Interrogating the security–development nexus in Brazil’s domestic and foreign pacification engagements”. *Conflict, Security & Development* 18, no. 1: 61–83.

_____. 2019. “Primeiro a ordem, depois o progresso: Os limites das pacificações no Haiti e no Rio de Janeiro.” In *13 anos do Brasil na MINUSTAH: Lições aprendidas e novas perspectivas*, edited by Carlos Chagas Vianna Braga e Adler Cardoso Ferreira, 138–42. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo.

Trindade Viana, Manuela. 2019. “Reorganizando la violencia: la ‘historia de éxito’ colombiana y los límites del discurso del posconflicto”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 121 (Abril): 135–56. <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.135>.

Villa, Rafael Duarte, Camila de Macedo Braga, and Marcos Alan S. V. Ferreira. 2021. “Violent Nonstate Actors and the Emergence of Hybrid Governance in South America”. *Latin American Research Review* 56, no. 1: 36–49. <https://doi.org/10.25222/larr.756>.

Villa, Rafael, e Marília Souza Pimenta. 2019. “Violent non-State Actors and New Forms of Governance: Exploring the Colombian and Venezuelan Border Zone”. *Journal of Human Security* 15 (Março). <https://doi.org/10.12924/johs2019.15010006>.

Williams, Phil. 2010. “Here Be Dragons: Dangerous Spaces and International Security”. In *Ungoverned spaces: alternatives to state authority in an era of softened sovereignty*, edited by Anne Clunan and Harold A. Trinkunas. Stanford: Stanford University Press.

ESPAÇOS DESGOVERNADOS? PRESENÇA MILITAR COMO COMBATE AO CRIME NA AMÉRICA LATINA

RESUMO

O crime organizado é frequentemente representado como um efeito da existência de “espaços desgobernados” — isto é, espaços que seriam caracterizados pela ausência do Estado. Neste artigo, são discutidos três exemplos latino-americanos nos quais tal representação tem favorecido o emprego de forças militares na ocupação de territórios como políticas de segurança pública: o papel de militares na chamada política de pacificação no Rio de Janeiro; a atuação de militares no combate ao crime organizado na Colômbia após o acordo de paz de 2016, especialmente em territórios rurais; e a consolidação do papel das Forças Armadas mexicanas no combate ao crime a partir da criação de uma Guarda Nacional sob mando militar. A partir de tais contextos, serão discutidos alguns dos riscos associados à narrativa dos “espaços desgobernados” como explicação para a emergência do crime, especialmente quando mobilizada para a autorização da ocupação desses espaços por forças militares. Nesses contextos, argumenta-se que o diagnóstico de certos espaços como desgobernados tem oferecido uma autorização renovada para a expansão das atividades atribuídas a forças militares, em detrimento de agências civis, contribuindo para um aprofundamento da militarização de espaços periféricos latino-americanos.

Palavras-chave: Espaços Desgobernados; Segurança Pública; Militarização; América Latina.

ABSTRACT

Organized crime is often represented as an effect of the existence of “ungoverned spaces” — that is, spaces supposedly marked by state absence. In this article, I will discuss three Latin American examples in which this representation has favored the use of military forces in territorial occupation as a public security policy: the role of the Armed Forces in the so-called pacification policy in Rio de Janeiro; military participation the fight against organized crime in Colombia after the 2016 peace agreement, especially in rural territories; and the consolidation of the role of the Mexican Armed Forces in the fight against crime with the creation of a National Guard under military command. Starting from those contexts, some of the risks associated with the narrative of “ungoverned spaces” as an explanation for the emergence of crime will be discussed, especially when mobilized for the authorization of the occupation of these spaces by military forces. In these contexts, it is argued that the diagnosis of certain spaces as ungoverned has offered renewed authorization for the expansion of activities assigned to military forces at the expense of civilian agencies, contributing towards the militarization of Latin American peripheral spaces.

Keywords: Ungoverned Spaces; Public Security; Militarization; Latin America.

Recebido em 21/08/2021. Aceito para publicação em 21/02/2022.