

RBED

Revista Brasileira de Estudos de Defesa

Vol. 8, n. 2, jul./dez., 2021

DOI: 10.26792/RBED.v8n2.2021



ABED

ISSN: 2358-3932

Associação Brasileira de Estudos de Defesa
CNPJ 08.743.954/0001-04

REVISTA BRASILEIRA
DE ESTUDOS DE DEFESA

Niterói, v. 8, n° 2, Jul./Dez. 2021

Editor-Chefe

Augusto W. M. Teixeira Júnior

Comitê Editorial

Alcides Costa Vaz (*ex officio* — UNB/Brasil)

Kai Michael Kenkel (PUC-Rio, Brasil)

Paulo Visentini (UFRGS, Brasil)

Conselho Editorial

Alexandre Fuccille (UNESP, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB/Brasil)

Celso Castro (FGV, Brasil)

Daniel Zirker (University of Waikato, Nova Zelândia)

Eliézer Rizzo de Oliveira (Unicamp, Brasil)

Ernesto Justo López (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina)

Eurico de Lima Figueiredo (UFF, Brasil)

Graciela de Conti Pagliari (UFSC, Brasil)

Hal Klepac (McGill University, Canadá)

Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP, Brasil)

João Roberto Martins Filho (UFSCar, Brasil)

Julián González Guyer (UDELAR, Uruguai)

Luis Eduardo Tibiletti (USAL, Argentina)

Manuel Domingos Neto (UFF, Brasil)

Marcela Donadio (RESDAL, Argentina)

Marco Cepik (UFRGS, Brasil)

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (UFPE, Brasil)

Maria Celina D'Araujo (PUC-Rio, Brasil)

Mônica Dias Martins (UECE, Brasil)

Patrice Franko (Colby College, Estados Unidos da América)

Samuel Alves Soares (UNESP, Brasil)

Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP, Brasil)

Waldimir Pirró e Longo (UFF, Brasil)

Wanderley Messias da Costa (USP, Brasil)

Assistentes de Edição

João Paulo Cavazzani Bosso (capa e logo)

Fernando Piccinini Schmitt (revisão e editoração eletrônica)

Secretaria Administrativa

Marco Túlio S. M. Duarte

Débora Guedes Falcão

Maria Eduarda Borges Barbosa

Indexadores

academia.edu

latindex

SOBRE A REVISTA

A *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)* é um periódico acadêmico semestral editado pela Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED), segundo normas internacionais de editoração científica.

A *RBED* foi criada em 2014 com o objetivo de promover o desenvolvimento das áreas de defesa e segurança, incentivando o intercâmbio de ideias, o debate de problemas pertinentes a esses temas e o diálogo acadêmico multidisciplinar que aborde, a partir de diferentes áreas do conhecimento, os campos de interesse da publicação.

A Revista publica artigos, ensaios e resenhas inéditas, aprovados pelo sistema de avaliação pelos pares. É voltada a trabalhos que tratem de temas relacionados à defesa nacional, segurança internacional, e seus temas afins, tais como: segurança nacional, guerra e paz, relações entre forças armadas e sociedade, ciência e tecnologia no âmbito da defesa nacional, estudos militares, estudos estratégicos, políticas públicas de segurança e defesa, relações internacionais, ciência política, engenharia de produção, dentre outros.

R454 Revista Brasileira de Estudos de Defesa / Associação
Brasileira de Estudos de Defesa. v. 1, n. 1 (2014-).
Niterói : Associação Brasileira de Estudos de Defesa,
2014-.
ISSN 2358-3932 — versão online
1. Defesa nacional – Periódicos. I. Associação
Brasileira de Estudos de Defesa.

CDU 355.45(81)

Catálogo na publicação: Mônica Ballejo Canto – CRB 10/1023

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ABED)

Diretoria ABED (2020-2022)

Presidência:

Eduardo Munhoz Svartman (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Vice-Presidência:

Danielle Jacon Ayres Pinto (Universidade Federal de Santa Catarina)

Secretaria Executiva:

Igor Castellano da Silva (Universidade Federal de Santa Maria)

Secretaria Adjunta:

Eduardo Heleno de Jesus Santos (Universidade Federal Fluminense)

Diretoria de Relações Institucionais:

Marina Gisela Vitelli (Universidade Federal de São Paulo)

Diretoria Financeira:

Ana Luiza Bravo e Paiva (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército)

Diretoria Financeira Adjunta:

Cintiene Sandes (Escola Superior de Guerra)

Diretoria de Publicações:

Augusto W M Teixeira Júnior (Universidade Federal da Paraíba)

Conselho Fiscal

Fernando José Ludwig (Universidade Federal do Tocantins)

Maria Celina Soares D'Araújo (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Sumário

Editorial.....	9
<i>Marcos Alan Ferreira, Marcial A. G. Suarez, Augusto W. M. Teixeira Júnior</i>	

Dossiê

Exploring the Variation in Levels of Drug-related Violence.....	17
<i>David R. Mares</i>	

Espaços desgovernados? Presença militar como combate ao crime na América Latina.....	39
<i>Victória M. S. Santos</i>	

Do Haiti ao Rio de Janeiro e vice-versa: a pacificação enquanto pilar da governamentalidade brasileira acerca da paz.....	63
<i>Natali Hoff, Ramon Blanco</i>	

A Guerra para Dentro: Pacificação como doutrina e prática das Forças Armadas do Brasil.....	99
<i>Thiago Rodrigues, Tadeu Morato Maciel, Thaiane Mendonça</i>	

Atores não estatais violentos e instituições informais no Brasil (2008–2018).....	127
<i>Fábio Rodrigo Ferreira Nobre, Daniel do Nascimento Ferreira</i>	

O estado de exceção militarizado no Brasil. Zonas ambíguas entre forças armadas, polícias e milícias no contexto contemporâneo.....	153
<i>Carlos Henrique Aguiar Serra, Luís Antônio Francisco de Souza</i>	

Incursoes das forças armadas na segurança pública sob as lentes do jornalismo para a paz: o Rio de Janeiro como “laboratório de guerra”.....	177
<i>Erica C. A. Winand, Pedro Henrique Silva Moura, Juliana de Paula Bigatao Puig</i>	

Resenha

Resenha do livro <i>The Unintended Consequences of Peace: Peaceful Borders and Illicit Transnational Flows</i>	205
<i>Marcos Alan Ferreira</i>	

Diretrizes para Autores.....	209
------------------------------	-----

EDITORIAL

VIOLÊNCIA POLÍTICA E FORÇAS ARMADAS NA AMÉRICA LATINA: UMA INTRODUÇÃO

Desde a sua criação, em 2014, a *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)* tem trabalhado para o desenvolvimento das áreas de defesa e segurança. No escopo dessa missão, os Dossiês Temáticos da *RBED* têm cumprido com os objetivos que balizam o nosso foco e escopo, em especial o de incentivar “o intercâmbio de ideias, o debate de problemas pertinentes a esses temas e o diálogo acadêmico multidisciplinar que aborde, a partir de diferentes áreas do conhecimento, os campos de interesse da publicação”.

Não obstante os proponentes de Dossiês se tornem os futuros organizadores do número, cabe ao Editor da *RBED* a realização de procedimentos como a designação de pareceristas e decisão editorial. Desta forma, mantêm-se os elevados padrões de qualidade galgados pela revista, os quais se balizam no sistema “duplo-cego”. Consagrando mais uma vez o sucesso do diálogo entre a *RBED* e a comunidade de defesa, temos a satisfação de apresentar o presente número.

O dossiê que compõe esta edição da *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)* consolida os destacados debates construídos por dois anos dentro do Grupo de Trabalho da Anpocs (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais) igualmente intitulado *Violência Política e Forças Armadas na América Latina*.

Organizado por Marcos Alan Ferreira (UFPB) e Marcial A. G. Suarez (UFF), o GT congregou, durante o biênio 2020-2021, um total de 23 trabalhos em um frutífero espaço de diálogo sobre a adoção de políticas de segurança, tanto estatais quanto internacionais, que possuem como instrumento central de intervenção social a ruptura de princípios como o de Estado de Direito e Direitos Humanos.

Os trabalhos do GT demonstraram a conexão entre violência política e forças armadas em um diapasão internacional. Isto se traduz hoje na América Latina pela adoção de política de segurança com a participação intensa das Forças Armadas. Busca-se neste número especial não apenas compreender a formulação e a militarização das políticas de segurança, mas também abrir o espaço para compreender a origem e as fissuras das transições dos regimes autoritários que assolaram a América Latina entre os anos 1960 e 1980 para as “novas democracias”, que agora entraram em crise em grande parte dos Estados da região.

O dossiê traz uma parcela importante dos trabalhos apresentados no GT, partindo da ideia de que, para compreendermos o tema da adoção de estratégias como a *mano dura* na América Latina do século XXI, em especial no Brasil, devemos ter em perspectiva o laço estreito que esta estratégia possui com a crise de violência social, violência política, crise econômica e a militarização da segurança pública. Este é um fenômeno cada vez mais marcante tanto na América Latina quanto no próprio Brasil, como demonstrado amplamente na literatura recente (ver Pimenta et al. 2021; Rodrigues 2012; Souza and Serra 2020; Passos and Acácio 2021). Unido a este fenômeno está a questão da violência endêmica, que permite o avanço de regimes informais de governança vivenciados em prisões e áreas periféricas das zonas urbanas latino-americanas, frequentemente conectados com mercados ilícitos de drogas e armas (ver Cipriani 2021; Ferreira and Richmond 2021; Feltran 2020).

Com um total de sete artigos, o dossiê é diverso ao apresentar tanto uma visão regional como casos específicos que necessitam ser compreendidos para pensar violência política e forças armadas nas Américas. Abrindo o dossiê, David Mares contribui com o artigo “Exploring the Variation in Levels of Drug-related Violence”. Autor considerado uma referência global no exame da violência, conflito e paz latino-americanos, Mares nos proporciona uma instigante reflexão sobre como a questão das drogas é um tema transversal que permeia a discussão sobre a atuação das forças armadas na América Latina. Ainda mais importante, Mares mostra que a violência conectada com as drogas demanda uma construção conceitual ampla de como os níveis de violência ligados ao narcotráfico afetam o Estado e a sociedade como um todo. De forma incisiva, o autor vai de encontro a uma noção comum que associa necessariamente altos índices de violência com a existência de mercados ilícitos de drogas. Esta chave analítica é questionada pelo autor, e, para tanto, oferece uma leitura que provoca um olhar mais cuidadoso sobre os contextos políticos, sociais, econômicos e de segurança, a qual busca inferir que a dinâmica da violência está intrinsecamente vinculada não só apenas à existência de um mercado ilícito, mas propriamente a dinâmica deste mercado e do seu *milieu*.

Sob uma perspectiva mais regional, o artigo seguinte, “Espaços desgovernados? Presença militar como combate ao crime na América Latina”, de Victoria Monteiro da Silva Santos, traz problematizações importantes para pensarmos a presença militar na região. A autora demonstra como a ideia de espaços sem presença do Estado — ou desgovernados — amparam excessos estatais no combate à criminalidade organizada em três locais: Brasil, Colômbia e México. Ainda além, mostra que a ocupação militar supre uma demanda por “presença estatal” nos três países, fato que enfraquece

ce programas e agências estatais civis e limita a agência de comunidades locais para atuarem na violência que lhes afetam diariamente. A presença militar em ações que são solidárias àquelas que deveriam ser de natureza civil ainda são muito comuns em vários países latino-americanos, o que nos permite questionar, a partir do estudo de Victoria Santos, quais são os limites das ações de segurança que podem ser desenvolvidos pelas forças de segurança pública civis e, ao mesmo tempo, o porquê da perenidade da presença das forças armadas em ações que não convergem diretamente com sua razão fundamental.

Em seguida, ainda dentro deste debate mais amplo, há artigos que discutem temas centrais que unem o local e o internacional. Um exemplo claro é o artigo “Do Haiti ao Rio de Janeiro e vice-versa: a pacificação como construção da paz à brasileira”, de Natali Hoff e Ramon Blanco. Nele, os autores trazem debates centrais sobre como a ideia de pacificação promovida pelas forças de segurança brasileira estão intimamente conectadas com a experiência destas mesmas forças no projeto de pacificação do Haiti. Ainda além, demonstra-se ali que há uma via de mão dupla, na qual a experiência doméstica nas operações de garantia da lei e da ordem (GLO) no Rio de Janeiro alimentaram a experiência na década de 2000 e 2010 no Haiti, assim como a vivência da missão no Haiti retroalimentou as incursões domésticas das Forças Armadas brasileiras.

Dialogando com o debate de Hoff e Blanco, o artigo “A Guerra para dentro: pacificação como doutrina e prática das Forças Armadas do Brasil”, de Thiago Rodrigues, Thaianne Mendonça e Tadeu Morato, demonstra como a ideia de pacificação é um lema nas forças armadas brasileiras, em especial no Exército, que se traduzem em silenciamento de minorias e de ideologias não alinhadas com os meios militares. Isto advém desde Duque de Caxias, passando por Marechal Rondon, e a luta contra a “subversão” na Ditadura Militar. O Haiti e as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) são uma culminação de um processo histórico em que pacificação se traduz em controle e racionalidade militar aplicados à segurança pública. Nesse sentido, pode-se compreender um *continuum* da disposição das Forças Armadas, as quais não agem por decisão própria unicamente, mas sim provocadas pelo poder político, na maioria das vezes, para desempenhar ações que deixam de lado ou enfraquecem sua função primeira constitucional para, então, adquirir um contorno “policial”, competência esta que fragiliza a instituição das Forças Armadas, tanto na sua forma como na sua doutrina. Para além das implicações políticas a que o texto alerta, entre os diversos méritos do texto, o artigo se destaca por trazer o debate sobre pacificação à luz do fenômeno da contrainsurgência. Ao salientar a dualidade de expressões como “Ordem e progresso”, “Segurança e desenvolvimento” e “Braço

forte, mão amiga”, os autores desnudam como a mentalidade de pacificação é uma chave explicativa fundamental para compreender a orientação doméstica das forças armadas no Brasil.

Não se pode perder de vista que a aplicação das forças de segurança em operações domésticas conecta-se também com a multiplicação de atores não-estatais violentos que operam na América Latina contemporânea. O mais preocupante deles são os grupos paramilitares e milícias, especialmente pelo fato destes últimos frequentemente apresentarem laços com o poder público. Isto é demonstrado no artigo de Fábio Nobre e Daniel Ferreira, intitulado “Atores não estatais violentos e instituições informais no Brasil (2008-2018)”. A detida análise de Nobre e Rodrigues demonstra que a complexidade da temática necessita trazer outros conceitos centrais da Ciência Política e Relações Internacionais, tais como instituições políticas e violência. Ao examinar o caso particular das milícias operantes no Rio de Janeiro, eles nos permitem olhar como a crise de segurança não é fruto de uma sociedade violenta, mas também de uma fragilidade estatal marcante que assola os Estados latino-americanos, tal como já demonstrado por autoras como Jenny Pearce (2010).

Conectado ao debate de Nobre e Rodrigues, o artigo “O estado de exceção militarizado no Brasil. Zonas ambíguas entre forças armadas, polícias e milícias no contexto contemporâneo”, de Luís Antônio Francisco de Souza e Carlos Henrique Aguiar Serra, examina como a cinzenta cooperação entre polícias e milícias, assim como a aplicação ampla de Forças Armadas na segurança pública acaba por gerar uma tutela ambígua: militarização das forças policiais e policialização das forças armadas. Os autores demonstram que esta tutela policial e militar está amparada em uma perspectiva histórica, que ganha força nos anos recentes com a intervenção federal no Rio de Janeiro e a ascensão da extrema-direita ao poder no Brasil. Autores clássicos como Walter Benjamin e Frederic Gros trazem o referencial teórico que permite entender este binômio apresentado pelos autores de militarização-policialização no Brasil. Na análise oferecida pelos autores, o leitor será convidado a refletir sobre as justaposições entre as ações policiais e as ações militares, fato que se desdobra pela natureza adquirida das ações militares na esfera da segurança pública. Tal situação cria uma área nebulosa onde a ideia de exceção surge como um conceito fundamental para se compreender as dinâmicas que envolvem, especialmente no Rio de Janeiro, ações que ultrapassam as competências das forças militares e, por outro lado, criam um hiato normativo para as ações policiais.

Por fim, o dossiê é concluído com o excelente e inovador artigo “Incursões das forças armadas na segurança pública sob as lentes do jornalismo para a paz: o Rio de Janeiro como ‘laboratório de guerra’”, de Erica

Winand, Juliana Bigatão e Pedro Moura. O texto apresenta um debate ainda incipiente no Brasil, mas de profunda relevância, que é o jornalismo para a paz aplicado a casos latino-americanos. Fruto de uma pesquisa cuidadosa feita no âmbito do Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas, Winand et. al. examinam as operações armadas na segurança pública no estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2016 e 2018, e como estas são retratadas por uma ótica de jornalismo para a guerra que pouco contribui para a superação da violência vivenciada nas áreas carentes do Rio de Janeiro. Na verdade, a cobertura da mídia sobre a violência política no Brasil silencia grupos majoritários da população brasileira, especialmente pobres, negros e jovens de periferia. Concentra-se a cobertura na espetacularização da racionalidade militar que acaba por legitimar a violência do Estado.

Ao trazer sete contribuições de qualidade para pensar violência política e forças armadas, a *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* abre um espaço de diálogo importante e interdisciplinar que permitirá pensar novas dinâmicas que são necessárias para reconstruir as relações sociedade-instituições, especialmente na busca de construção de confiança mútua e superação de uma violência endêmica. Este conjunto de artigos se propõe a ser um propulsor que possibilite novas arenas de debate sobre o papel das forças armadas nos problemas vivenciados cotidianamente pela sociedade latino-americana, arenas estas que permitam o diálogo intenso entre as várias disciplinas que possuem como tema central as questões de Defesa e Segurança e, no caso deste dossiê, temas que abrangem também segurança pública compreendida para além da atuação unicamente de atores estatais. Busca-se, assim, oferecer um conjunto de análises que componham este mosaico desafiador que se traduz pela relação entre Defesa e Segurança em seus distintos níveis e escalas.

REFERÊNCIAS

Cipriani, Marcelli. 2021. *Os coletivos criminais de Porto Alegre: Entre a “paz” na prisão e a guerra na rua*. Hucitec.

Feltran, Gabriel. 2020. *The entangled city: Crime as urban fabric in São Paulo*. Manchester University Press.

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. DOI: <https://doi.org/10.1080/17502977.2021.1878337>.

Passos, Anaís M. and I. Igor Acácio. 2021. A militarização das respostas à Covid-19 nas democracias Latino-americanas. *Revista de Administração Pública* 55, no. 1: 261–72. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200475>.

Pearce, Jenny. 2010. “Perverse state formation and securitized democracy in Latin America”. *Democratization* 17, no. 2: 286–306. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510341003588716>.

Pimenta, M. C. B. S., Marcial A. G. Suarez, and Marcos Alan Ferreira. 2021. “Hybrid governance as a dynamic hub for violent non-state actors: examining the case of Rio de Janeiro”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 64, no. 2. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100207>.

Rodrigues, T. 2012. “Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra”. *Contexto Internacional* 34: 9–41. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000100001>.

Souza, L. A. F. D., and Carlos Henrique A. Serra. 2020. “Quando o Estado de exceção se torna permanente: reflexões sobre a militarização da segurança pública no Brasil”. *Tempo Social* 32: 205–27. DOI: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2020.158668>.

Marcos Alan Ferreira (UFPB)

Marcial A. G. Suarez (UFF)

Augusto W. Teixeira Jr. (UFPB/RBED)

Editor-Chefe

Dossiê

Exploring the Variation in Levels of Drug-related Violence¹

Explorando a variação nos níveis de violência relacionada às drogas

Rev. Bras. Est. Def. v. 8, n. 2, jul./dez. 2021, p. 17-37

DOI: 10.26792/RBED.v8n2.2021.75271

ISSN 2358-3932

DAVID R. MARES

INTRODUCTION

Latin America is the most violent region in the world.² That violence manifests itself in several ways, but what particularly draws attention are the horrendous and high levels of violence in the context of the illegal drug trade. The levels of violence in many Latin American drug producing, transit and consuming countries escalated so fast and to levels so high that civil society and policymakers have desperately grasped at ‘common sense’ straws — whether implementing a ‘mano dura’ strategy, blaming systemic corruption in the polity or police, or hoping that legalization of drugs will bring peace. By misunderstanding the phenomenon, public discourse and policy make little progress in controlling the violence that has devastated communities and, indeed, entire countries.

But drug-related violence is neither constant, nor sufficiently explained by the mere existence of an illegal drug trade. Violence in illegal drug markets is rare in Western Europe, Canada, Australia and Japan despite millions of consumers, undoubtedly thousands of dealers and even important sources of production in the first three areas. Madrid, gateway to Europe for many drugs transiting from Africa and Latin America, experiences little drug-related violence, nor does Vancouver, gateway for Asian produced drugs into North America.³ The United States, with an illegal drug market worth annually more than \$100 billion, probably the largest

David R. Mares — Holds the Institute of the Americas Endowed Chair for Inter-American Affairs at UCSD and is also the Baker Institute Scholar for Latin American Energy Studies at the James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University. Mares was awarded the Alfred Stepan Lifetime Achievement Award by the Latin American Studies Association in Defense, Public Security and Democracy in 2021.

number of drug dealers in the world, and a significant producer of illegal drugs,⁴ has little drug-related violence compared to Latin America. The U.S. experienced relatively high levels of drug-related violence in the 1980s (as well as in the 1920s when alcohol was illegal) but those levels have declined consistently beginning in the 1990s and despite significant spikes in the markets for methamphetamine, MDMA and now illegal opioids. To complicate matters further, Mexico has been involved in the marijuana and heroin trade for more than half a century, and the cocaine trade for two decades, yet it has never before experienced the level of violence which has erupted since 2006. Empirical data clearly demonstrate that around the drug-consuming, drug-dealing, drug-producing and drug money-laundering world large scale outbreaks of violence are sporadic rather than consistent (Jacques and Wright, 2008; see also the data in The World Bank 1990-2018 <https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5>).

Public discourse, including by high profile NGOs such as the International Drug Policy Consortium (2021⁵), continues arguing that violence is the result of the illegal drug trade, with some postulating therefore that legalizing the drug trade is the only answer to the violence (e.g., Carpenter, 2011). Though we may like to separate countries into producers, traffickers, consumers, money launderers, the reality of the illegal drug trade demonstrates that the major players tend to combine various aspects. For example, Brazil both consumes illegal drugs and serves as a transit country, while Mexico produces illegal drugs, consumes them, traffics its own illegally produced drugs, and serves as a transit country for illegal drugs produced elsewhere.

But as Bergman noted already in 2006, a new wave of scholarship was analyzing the drugs-violence nexus specifically looking for the determinants of violence. It is widely recognized among academics who study violence itself rather than just illegal drug markets, that illegal markets are not inherently places of high rates of violence. Among the now contemporary wave, nevertheless, there is no agreement regarding a general approach that can integrate their research.

The tasks necessary to gain understanding of the complexity of the relationship between violence and illegal drug markets are theoretical, methodological and empirical. This paper proposes a framework for understanding variations in levels of violence in illegal drug markets. The literature review examines the characteristics and nature of violence in the illegal drug trade, distinguishing its systemic elements from the violence of individuals. There is a growing literature looking at variations in levels of violence; some of these explanations compete, while others

could be complementary. We lack an overarching theoretical framework that integrates complementary arguments into a general causal argument. The elegance of economic theories which dominates the literature, even those incorporating markets and states, needs to be complicated by the nuances from civil society and criminal groups. Only a sophisticated and comprehensive framework can provide the analytical insights necessary to develop policy that will diminish violence rather than contribute to its occurrence. The conclusion discusses the theoretical, methodological, and empirical challenges to developing a general framework for analyzing violence in the illegal drug trade. A general framework guides analysis across all cases, regardless of region, drug, or level of violence. What differs among empirical cases are the values of the causal variables in the distinct context, not the relationship among those variables; variation in levels of violence are the result of differing values among the causal variables. The conclusion ends by suggesting avenues for research.

THINKING ABOUT DRUG TRADE VIOLENCE

The violence that dominates discussions of drugs and violence in Latin America is not the violence by addicts either out of control⁶ or looking for money for their next fix, or of crazed foot soldiers of criminal organizations unable to follow orders on when and where to use violence (Goldstein 1985; Ungar 2011, 14-16). Nor is the link to terrorism or the use of models of terrorist behavior particularly useful for understanding general violence in the illegal drug trade (e.g., Naylor 2002). Violence from these sources exist, but there are not enough of these incidents to account for the homicide rates that draw our attention to Latin America (Cf. Heinemann and Verner 2006). Rather, it is the violence by organizations involved to some degree in the illegal market that drives the alleged causal connection between drugs and violence.

In the dominant public policy discussion drugs cause violence because the attraction of profits is so large. That logic means that this violence is not sporadic and irrational, but strategic. Accepting the idea of strategic action opens up avenues for research from a cost/benefit perspective. Strategic, however, does not mean that the costs and benefits are correctly calculated, nor that the goal is only to make money. Rather, strategic means that the violence is instrumental even if the goal is identity formation or personal and organizational reputation and the decision-making process is ambiguous and not entirely controlled by a centralized authority structure. The strategic use of violence means that when criminals perceive the risks of violence to outweigh the benefits of using it to pursue their

criminal activities, they will limit recourse to violence. The point of using a strategic analysis is NOT that OC can be eliminated by effective policing (no free society can be cleansed of all crime), but that OC can be incentivized to engage in minimal levels of violence (Felbab-Brown 2013).

The pioneering work of Becker (1968) and Schelling (1967, 1971) in the 1960s, and Goldstein (1985) and Reuter (1983; Reuter and Haaga 1989) in the 1980s, give us theoretical reasons for beginning to understand why the illegal drug trade is not inherently characterized by high levels of violence. Despite the power of these rational institutionalist theories, we also need to push forward on understanding the relationship among factors that cross theoretical boundaries to explain the variation in drug-related violence rates over time and across place. Felbab-Brown's provocative empirical work (2013), as well as by Reuter and his various collaborators (Reuter and Kleiman 1986; Reuter, MacCoun and Murphy 1990; Reuter 2009; Levi and Reuter 2006, 289-375; Bushway and Reuter 2009, 389-451), span the globe demonstrating how theoretical insights into criminal organizations reveals counter-intuitive dynamics at work in illicit markets.

Focusing on costs, the effectiveness of police and the judicial system is thus argued to be a significant determinant in whether illicit markets become violent or not. Kleemans demonstrates that state determinants of costs explains the difference in criminal violence between low levels in most of Western Europe and higher levels in Italy and the U.S. (2007, 161-215). Where the state can impose high costs maintaining a low profile while committing crimes rather than engaging in violence that draws attention is the preferred strategy for organized crime (OC). Turning to the very high levels of violence in Latin America, corruption and incompetence in the criminal justice and political systems are important factors utilized to explain why the costs of violent crime in most of Latin America are so low. Since costs are considered relative to benefits, even the cartel-state violence that Lessing 2017 focuses on ultimately depends (though he does not recognize it) on weak criminal justice and political systems.

A deeper look at the strategy of criminal violence brings to the fore the idea of 'systemic violence'—lacking recourse to legal means to increase one's sense of security, enforce contracts or resolve interpersonal issues makes it more likely that violence will be used by participants in that illegal market (Goldstein 1985; Snyder and Durán-Martínez, 2009; Andreas and Wallman, 2009; Jacques and Allen 2015, 87-89). From that literature I highlight three factors in systemic violence: the structure of the market in terms of its competitiveness, the intensity and effectiveness of the legal system (including police, judiciary and penal institutions), and the organizational characteristics of criminal groups. Contemporary scholarship on

violence, drugs, criminal organizations and governance in Latin America largely fits into a framework for understanding systemic violence, filling in particular details about how the three factors can vary. There are, however, some important studies breaking out of, or adding to, the trilogy I pull from the systemic violence perspective. These other works examine the importance of social capital, perceptions of violence by society or groups, and risk assessments of individuals of incarceration and death as influences in the criminal propensity to violence. These six hypothesized causal variables of violence in the context of illegal drug markets are discussed individually before turning to their potential interactions.

The *competitive structure of the market* impacts the propensity to use violence. While it is true that illegality creates rents because of the potential costs associated with violating the law, illegality itself does not inevitably make those rents exorbitant or determine how they are distributed. Competitive markets drive down rents, even in illegal markets. The inherent characteristics of illicit drugs (meaning those not determined by legal status) are relative ease of production, low capital requirements, and an individual size and weight (marijuana is the exception) that makes transportation cheap. These characteristics should produce low barriers to entry and therefore competitive markets. The benefits of using violence in this type of market is low, thereby reducing the propensity for the use of violence.

The competitive structure of illegal markets, however, is influenced by the quality of state enforcement of the market's illegality. Effective law enforcement supports competitiveness by raising the risks of arrest, successful prosecution, and loss of rents. At the retail level, a dealer worries about a buyer potentially being an undercover agent or quickly turning state's evidence if caught herself and turning in her supplier. Consequently, there is an incentive at the retail level to limit the number of people to whom one sells as a means of lowering the probability of being arrested. A variety of studies of retail drug trafficking support this deduction. Effectively functioning states do not have "a" drug market, but multiple drug markets, even for the same substance; and the markets are not necessarily large or formally organized. We do not yet have detailed analyses of Latin American retail drug markets, but with the increase in consumption across the region (Brazil is now the second largest consumer of cocaine after the U.S.) studies of drug markets in the U.S., Europe and elsewhere could be suggestive of what we might find in Latin America. For example, a study of a four-block area in Brooklyn uncovered four parallel but separate markets, one ethnically based, another geared toward working persons, a third characterized by users/dealers selling to other

users/dealers, and prostitutes hustling sex for drugs for themselves and their partners. Though many buyers are willing to buy from sellers representing different markets, sellers “prefer to define a market and to locate and retain repeat customers [in order] to increase business and reduce the probability of arrest” (Johnson, Hamid and Sanabria 1991, 67; also Denton and O’Malley 1999, 513-530; Waldorf and Murphy 1995, 11-32; Reuter and Haggga 1989, xii, 39-40). Neither is the scourge of synthetic opium use via the prescription drug OxyContin the result of monopolistic organized crime; rather it is a decentralized process that spreads mainly by word of mouth and is partly fueled by well-intentioned primary care doctors trying to stay up to date with advances in pain medication and keep a client base that demands such medication (U.S. Department of Health and Human Services 2014; Samsa 2014).

The same logic creating competition should ideally apply across the value chain of illegal psychoactive substances. Producers, their suppliers, regional buyers, international traffickers, national distributors and regional distributors all must deal with operating in social contexts in which the penalty for interacting with unreliable partners or clients would be high. Even international trafficking is affected by these characteristics. Crossing international borders into states with effective law enforcement should lead to cooperative pooling of drug shipments across time and place to minimize the cost to one trafficker of a successful interdiction.

By the same logic, ineffective enforcement reduces the probability of paying costs for violating the law. The reduction in costs stimulates criminal efforts to monopolize segments of the market and generate higher rents for the group.

The structure of illegal markets has other consequences for how and when violence is used. Snyder and Durán-Martínez point out that the structure of illicit markets influences the structure of state-sponsored protection rackets, and thus the propensity for violence (Snyder and Duran-Martínez 2009, 259; see also Chinchilla 2017). They also note that when corrupt law enforcement or politicians have *not* been deterring crime but rather protecting it, the levels of violence can be low and rise with reforms of policing that subvert the state-sponsored protection rackets (2009, 253-273).

2. The *intensity and effectiveness of law enforcement* makes organizations worry more about internal informants or members’ plea bargaining to get reduced sentences. This factor drives violence inward. Felbab-Brown (2013) points out that, *ceteris paribus*, intense law enforcement can create spikes in violence between criminal groups. She also demonstrates that if law enforcement does not weaken all groups equally and simultaneou-

sly, stronger groups will see an opportunity to attack their newly weakened rivals (also Schaefer, Bahney and Riley 2009; Rios 2013). Bergman, 2019 *Illegal Drugs, Drug Trafficking and Violence in Latin America* Ch 6 Nevertheless, the lesson we should take from Lessing 2017 is that intensity of law enforcement without effectiveness can propel drug cartels into violent confrontation with the state.

The effectiveness of criminal justice institutions counters the drive for creating oligopoly to capture the rents inherent in illicit markets. Driving out competitors from a lucrative market requires forcing them to cede operations or pay a tax to someone, which they would only do if threatened with violence. Criminal organizations need to discipline members not to defect to competitors or plea bargain if they are arrested. But using violence publicizes the threat of the criminal group in the eyes of the citizenry, and thus their pressure on the government to pursue that criminal group in particular.

The probability of getting punished is dependent upon law enforcement's ability to arrest a suspect with sufficient evidence for a penalty to be applied; how compelling such evidence is required to be will depend upon the formal and informal characteristics of the legal system within which one operates (The Sentencing Project 2018). Penalties for getting caught violating the drug laws also vary not only across countries, but among subnational units (e.g., state and local legal codes). Penalties vary dramatically across countries and socio-economic strata as well (Mustard 2001, 285-314). Judges and juries (where they exist) need to be uncorruptible to convict and penitentiaries need to be run by the state in ways that deprive inmates of their freedom to continue to participate in criminal activities. Effective criminal justice systems can do all these.

The greater the rents to be had, the more effective criminal justice institutions need to be. Because the drug trade is so lucrative new criminal organizations will seek to replace the one that was dismantled by law enforcement, thus making continuous and effective pursuit of organized crime a necessity (Williams and Savona 1996; Farer 1999). That pursuit relies not only on having 'political will' but also appropriate legislation and sufficient resources to detect and punish organized crime. Thus a government with low levels of corruption and which effectively provides public goods in other arenas can still have a society that is victimized by organized crime if the criminal justice system lacks the proper legislation and adequate implementation resources (Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption N.D.; McDermott 2014:11). Following this logic, in 2000 the UN created the Convention against Transnational Organized Crime and provides technical assistance to enhance the performance of

law enforcement and judicial bodies in accordance with the Convention, promote international cooperation in the fight against organized crime and assess and help revise national legislation (United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention 2003; Williams and Savona, 1996). But as Lea (2010) notes, it is not just administrative and professional competence that matters, but the relationship that police, the government and criminals have with local communities that determines the effectiveness of the criminal justice system.

The *organizational characteristics of groups* have an impact on how much and against whom violence is used. Loosely organized groups are most likely to use violence inward as a means of disciplining members and violence can be a means by which one ascends whatever hierarchy within the group. In contrast, large criminal organizations are more likely to generate trust within it, be able to use non-violent means to ensure behavior, and have clearer metrics for rising within the organization (Friman 2004; Stevens and Bewley-Taylor with Dreyfus 2009; Cruz and Durán-Martínez 2016). This doesn't make larger more complex organizations peaceful; they are just more likely to use their violence against rivals or the government. The organizational structure of groups will be influenced by the governance challenges they face (see prior discussion regarding law enforcement) and will have an impact on their propensity to violence. (Lessing and Willis, 2019 and Skarbeck 2014 on prison violence and drug gangs; Arias and Barnes, 2017; Bergman 2019 Ch5 on diversification of criminal activity).

The power of an organized crime group needs to be conceptualized not just in terms of its firepower and membership. These variables are the result of the organization's ability to launder money, purchase weapons, ammunition and powerful vehicles, establish safe spaces for the leadership and gather intelligence regarding the market, rivals, and government. We can hypothesize that any effective strategy to weaken the organization's ability to use violence will have to diminish its capacity to successfully accomplish these other tasks as well. We need, therefore, to analyze the connections among these criminal activities as they relate to the propensity to use violence and not just to the existence of drug trafficking organizations.

The role of Social Capital. Given that the market is embedded in a society the level of systemic violence will be influenced by the social interactions that occur within that society and not simply by state level incentives regarding the use of violence. These social interactions can be usefully conceptualized as 'social capital' — "the set of rules, norms, obligations, reciprocity, and trust embedded in social relations, social structures, and

society's institutional arrangements that enables members to achieve their individual and community objectives" (Lederman, Loayza and Menéndez, 2002). The three most widely used metrics to measure social capital are participation in social organizations, attitudes of civic cooperation, and the sense of interpersonal trust.

Several studies using the concept of 'social capital' suggest that, despite some measurement issues, the link between social capital and violent crime is complex and causal. Social capital can decrease a sense of insecurity in society or within a group and it can also increase confidence in others, thereby diminishing the need for strong discipline within the society or group. At the level of the individual, social capital should also mitigate feelings of alienation and make individuals less risk acceptant for the benefits ostensibly offered by violence. Social capital can also contribute to political capital, and thus to the support for effectively functioning democracies (Booth and Richard, 2009). Effective governments with citizen support can increase governmental ability to identify, capture and punish criminals and thus affect the propensity of criminals to engage in violent crime. (Lea 2010)

Social capital defined as perceptions of social trust and membership in voluntary associations, has been found to help explain homicide rate variation even within a nation and after accounting for age, income, level of urbanization, and region. Local markets in which interpersonal relationships guide transactions both provide non-violent means to work out issues and make control of specific places for retail sale less important since seller and buyer can meet in many different places.

The relationship between social capital and violence, however, may be non-linear, with feedback mechanisms whereby violence undermines social capital, making violence more likely to escalate (Galeaa, Karpatia and Kennedy 2002, 1373-1383). Consequently, once the level of violence reaches some threshold, the impact of improvements in social capital needs to be complemented by other factors to mitigate violence. Age, region, and level of urbanization would be hard to modify, but income improvements through development or redistribution can be achieved in the short-medium term.

At this point, however, the social capital argument is not robust, but seems to depend on the measurement and data set utilized. Lederman, Loayza and Menéndez (2002, 511-512) found that participation in or attitudes regarding social interactions could not be verified as statistically significant social capital variables. Rather, they found that trust was an important factor accounting for the occurrence of violent crime even after controlling for a variety of other variables. Yet, in their analyses of the

impact of social capital for its implications for democracy in eight Latin American countries, Booth and Richard (2009) find that trust is not a statistically significant contributor and argue that “In this region where the rule of law is often weak, consumer protection flawed, corruption fairly high, and democratic institutions still young, little trust has developed among citizens”. Moriconi’s 2018 study illustrates the challenges faced by analysts pursuing this line of argumentation. He examines cultural factors that could affect trust and documents a correlation between decreasing trust and increasing violence in Argentina. Moriconi does not, however, explain why with such a depth of cultural perversion regarding legitimacy norms as he finds, Argentina ranks comparatively low for violence in the region.

Social capital can be created in the context of weak state institutions, and this has important implications for the study of violence. Spaces are not ungoverned, and when the state is incompetent, inefficient or simply corrupt and does not deliver the public goods of citizen security and pathways to legitimate prosperity, organized crime will compete for governance and create distinct forms of social capital (Keister 2014; Schultze-Kraft, Chinchilla and Moriconi, 2018, Dudley 2018). Once OC has inserted itself into this role it becomes more difficult for the state’s security apparatus (police and judicial system) to combat crime as local populations find it in their interest to help OC avoid police or fail to provide evidence for prosecution (Felbab-Brown 2013; Arias 2006; Lederman, Loayza and Menéndez 2002; Lea 2010).

Perceptions of Violence. We should consider one more factor from the literature on criminal violence —perceptions of its occurrence and its legitimacy. Studies on crime demonstrate that the public’s perception of the prevalence of crime may often be at odds with the reality of it, with crime rates, including homicides, falling yet citizens feeling more insecure (Pew Research Center, 2018). Studies also demonstrate the underreporting of murders (Maltz 1999; Wittebrood, Junger 2002, 153-173). Thus, the visibility as well as perception of criminal violence is a factor to consider when thinking about the variations in levels of violence in illicit drug markets. (Durán-Martínez 2018)

The balance between ‘hiding in plain sight’ and engaging in activity that draws attention (e.g., violence) is fragile because it depends on factors beyond the control of participants in the illegal drug trade. Technological advances may contribute to shielding or revealing behavior (Mares 2009). Durán-Martínez (2015 and 2017) argues that drug traffickers’ strategies to publicize their use of violence can vary over time, depending upon their relationship to state power. When the state protects criminals their use of violence raises the cost to government of such protection because the

violence frightens citizens, who then pressure their government to respond to the violence. Alternatively, when the state is effective, criminals hide their violence because they do not want to draw the attention of law enforcement (Kleemans 2007).

Willis 2015 demonstrates that perceptions of the legitimacy of violence help us understand the fluidity of governance structures around homicide. His work in Rio demonstrates that police and the PCC developed a norm regarding how deadly violence was incorporated into the de facto governance structure in the favela. When one party violated the terms of governance the other considered it legitimate to utilize violence to re-establish or generate new terms.

Individual risk acceptance of incarceration and death. Incarceration is a potential cost of illegal activity, but its deterrent impact depends on whether it actually severs the social connections that matter to the individual (e.g., family or group), leads to a loss of the wealth gained from illegality, and duration. As studies of prison gangs in the U.S. and Latin America demonstrate, incarceration does not necessarily imply such ruptures but rather strengthen them, nor is loss of wealth inevitable.

The ultimate risk associated with violence in the illegal drug trade is premature death. But the risk of death is mitigated by using one's wealth to create a security perimeter against the threat of others' violence — bodyguards, fortified vehicles and living compounds, even plastic surgery to change one's appearance. The risk acceptance of participants regarding death is also a factor. Some leaders of criminal organizations are willing to go out in a blaze of glory and bask in the idea that *narcocorridos* (ballads to drug dealers) will give them immortality. Yet others wish to use their illegal gains to fund outwardly appearing legitimate sources of wealth and live respectably to old age. Clearly, these two personalities will weigh the risk of death differently. If any of the leadership are young, they tend to be more risk acceptant.⁷ The risk acceptance of youth can be influenced by their perception of life's prospects. Social programs targeted to this group (e.g., conditional cash transfers) rather than broad redistribution programs may have an impact on their propensity to criminal, especially violent, behavior (Lance 2014; Antillano, Pojomovsky, Zubillaga, Sepúlveda and Hanson 2016)

CHALLENGES FOR ANALYZING VIOLENCE IN THE DRUG TRADE

Understanding the dynamics of drug trade related violence is of fundamental importance for Latin America. The empirical evidence from Europe, Canada, the U.S. and elsewhere demonstrates that a state can have

a competitive drug market, effective criminal justice institutions, strong social capital and suffer low levels of drug related violence. Clearly, it is not the drug market per se that is 'responsible' for the high levels of violence we find periodically in Colombia, Brazilian favelas, and Mexico. Nor is it simply poverty, corruption, or a lack of policing capacity. It is the interaction among a variety of factors that matters; I identified six but there are studies that include many more hypothesized causal variables. As social scientists, we cannot be satisfied with so many variables correlated with the outcome. "Thick description" does not substitute for causal analysis, and mere correlation cannot demonstrate causation.

We need a general argument about violence associated with the illegal drug trade which can account for its varying levels in countries struggling with poverty, corruption, terrorism, and pariah leaders, as well as its low levels in rich, stable democracies in which the rule of law "reigns." The argument that the costs and benefits of using violence determine the strategic choice of violence is not trivial and provides the unifying structure that should integrate the different arguments in the contemporary literature regarding the determinants of violence.

This general framework for analysis will provide more comprehensive and complex answers to the question of why a global illegal market would manifest itself so violently in one particular region. The claim is not that Latin America suffers from some 'unique' variables that are not present in other regions. The same determinants should be operable in all regions if the logic of the arguments regarding crime and violence are correct; what should matter is how those determinants manifest themselves and combine in some, but not all, Latin American countries.⁸

The first challenge we face is to bring the selected causal variables together theoretically. That means thinking about their interaction, not just their presence — as noted in the literature review, they are not independent of each other. We can assume that some can reinforce others, some can undermine others, and it may even be the case that some are independent of the others. What we need are theoretical understandings of their relationships and development of hypotheses regarding how their interaction influences the level of violence occurring in a context in which an illegal drug trade exists. I have suggested some links among the six variables, but identifying linkages is not the same as theorizing relationships.

A second challenge concerns definitions and metrics. Powerful hypotheses require clear definitions of variables and clear measurements regarding their presence in specific cases. In other words, if we are to judge the impact of a variable, we need to know what we are looking for and have a metric to indicate its character (whether that be existence or not or

where along a range of values) in a specific case. Definitions and metrics are not inherent or obvious — e.g., how do we define “effectiveness of law enforcement” in a non-tautological manner and what metrics can we use to measure degrees of effectiveness? Although measurement and data is affected by politics (Andreas and Greenhill 2010), evidence-based scholarship demands it. Many case studies use different definitions of, or metrics for key variables, making it impossible for their research results to cumulate into a body of knowledge about the causes of drug-related violence.

A third challenge relates to research design. The empirical evaluation of hypotheses regarding causes of violence needs strong qualitative case studies, not just large-N statistical studies. But the case studies need to be comparative, whether the analyst looks at one or many cases. These comparisons require structured and focused studies utilizing similar causal logics and the relevant hypothesized variables. Single case studies with unique variables or without variables determined significant in other studies are most likely to fall into the ‘thick description’ category and be of little use beyond the case.

A simple appeal to ‘contexts’ for explanation is not sufficient. ‘Contexts’ are often about distinct institutional structures, whether they be markets, states, criminal organizations or societies. Institutions generate incentives that guide behavior, but many analysts and policymakers underestimate the power of institutions to affect behavior by ignoring how distinct strategies work to generate similar outcomes in different institutional contexts. The key insight is that whether the strategy of violence is used to affect relative costs and benefits of the expected outcome varies by the institutional context in which participants find themselves. The challenge is to theorize those differences in context and test them empirically.

REFERENCES

Andreas, Peter and Joel Wallman. 2007. “Illicit markets and violence: what is the relationship?”. *Crime, Law and Social Change* 52: 225–9. DOI 10.1007/s10611-009-9200-6.

Andreas, Peter and Kelly M. Greenhill (Eds.). 2010. *Sex, Drugs, and Body Counts: The Politics of Numbers in Global Crime and Conflict*. Cornell University Press.

Antillano, Andrés, Iván Pojomovsky, Verónica Zubillaga, Chelina Sepúlveda, and Rebecca Hanson. 2016. “The Venezuelan prison: from neoliberalism to the Bolivarian revolution”. *Crime, Law & Social Change* 65:195–211. DOI 10.1007/s10611-015-9576-4.

Arias, Enrique Desmond. 2006. *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks, and Public Security*. University of North Carolina Press.

Arias, Enrique Desmond and Nicholas Barnes. 2017. "Crime and plural orders in Rio de Janeiro, Brazil". *Current Sociology* 65, no. 3: 448–65. DOI: 10.1177/0011392116667165.

Becker, Gary S. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach.". *The Journal of Political Economy* 76, no. 2:169–217.

Booth, John A. and Patricia Bayer Richard. 2009. "Untangling Social Capital in Latin American Democracies". <https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/2004-socialcapital.pdf>. Originally published as "Descifrando el capital social en las democracias de América Latina." In *Perspectivas para la democracia en América Latina*, edited by Leticia Heras Gómez and John A. Booth. Toluca, Mexico: Universidad Autónoma del Estado de México.

Bushway, Shawn and Peter Reuter. 2008. "Economists' Contribution to the Study of Crime and the Criminal Justice System". *Crime and Justice* 37, no. 1: 389–451.

Carpenter, Ted Galen. 2011. "Undermining Mexico's Dangerous Drug Cartels". *Policy Analysis* 688 (November). Cato Institute.

Chinchilla, Fernando A. 2018. "A Hard-to-Escape Situation Informal Pacts, Kingpin Strategies, and Collective Violence in Mexico". *Crime, Law & Social Change* 69: 533–52. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9763-6>.

Cruz, José Miguel and Angélica Durán-Martínez. 2016. "Hiding violence to deal with the state: Criminal pacts in El Salvador and Medellín". *Journal of Peace Research* 53, no. 2: 197–210. DOI: 10.1177/0022343315626239.

Denton, Barbara and Pat O'Malley. 1999. "Gender, Trust and Business: Women Drug Dealers in the Illicit Economy". *British Journal of Criminology* 39, no. 4 (Autumn): 513–30.

Dudley, Steven. 2018. "MS-13 in the Americas: How the World's Most Notorious Gang Defies Logic, Resists Destruction". Insight Crime and the Center for Latin American and Latino Studies. Washington, D. C.: American University.

Durán-Martínez, Angélica. 2015. "To Kill and Tell? State Power, Criminal Competition and Drug Violence". *Journal of Conflict Resolution* 59, no. 8: 1.377–402.

_____. 2017. "Silent Traffickers or Brutal Criminals: How State Power Shapes Criminals' Incentives to Expose Violence." In *Violence and Crime in Latin America*:

Representations and Politics", edited by Gema Santamaría and David Carey, Jr.: 198–218. Norman: University of Oklahoma Press.

Farer, Tom (Ed.). 1999. *Transnational Crime in the Americas*. New York: Routledge.

Felbab-Brown, Vanda. 2013. *Peña Nieto's Piñata: The Promise and Pitfalls of Mexico's New Security Policy Against Organized Crime*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Friman, H. Richard. 2004. "Forging the Vacancy Chain: Law Enforcement Efforts and Mobility in Criminal Economies". *Crime, Law and Social Change* 41, no. 1: 493.

Galeaa, Sandro, Adam Karpatia, and Bruce Kennedy. 2002. "Social capital and violence in the United States, 1974–1993". *Social Science & Medicine* 55: 1373–83.

Goldstein, P. 1985. "The Drug/violence nexus: A tripartite conceptual framework". *Journal of Drug Issues* 14: 493–506.

Heinemann, Alessandra and Dorte Verner. 2006. "Crime and Violence in Development: A Literature Review of Latin America and the Caribbean". *World Bank Policy Research Working Paper* 4041.

International Drug Policy Consortium. 2021. <https://idpc.net/policy-advocacy/regional-work/latin-america>.

Jacques, Scott and Richard Wright. 2008. "The Relevance of Peace to Studies of Drug Market Violence". *Criminology* 46, no. 1: 221–54.

Jacques, Scott and Andrea Allen. 2015. "Drug Market Violence: Virtual Anarchy, Police Pressure, Predation, and Retaliation". *Criminal Justice Review* 40, no. 1: 87–99. DOI: 10.1177/0734016814553266.

Johnson, Bruce D., Ansley Hamid, and Harry Sanabria. 1991. "Emerging Models of Crack Distribution". In *Drugs, Crime and Social Policy*, edited by Thomas Mieczkowski. Boston: Allyn and Bacon.

Keister, Jennifer. 2014. "The Illusion of Chaos: Why Ungoverned Spaces Aren't Governed, and Why that Matters". *Policy Analysis* 766 (December). Cato Institute.

Kleemans, Edward R. 2007. "Organized Crime, Transit Crime, and Racketeering." *Crime and Justice* 35, no. 1: 161–215, "Crime and Justice in the Netherlands".

Lance, Justin Earl. 2014. "Conditional Cash Transfers and the Effect on Recent Murder Rates in Brazil and Mexico". *Latin American Politics and Society*, 56, no. 1: 55–72. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2014.00221.x.

Lea, John. 2010. "Left Realism, community and state-building". *Crime, Law and Social Change* 54: 141–58. DOI: 10.1007/s10611-010-9250-9.

Lederman, Daniel, Norman Loayza, and Ana Maria Menéndez. 2002. "Violent Crime: Does Social Capital Matter?". *Economic Development and Cultural Change* 50, no. 3 (April): 509–539.

Lessing, Benjamin. 2017. *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*. Cambridge University Press.

Lessing, Benjamin and Graham Denyer Willis. 2019. "Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars". *American Political Science Review* 13, no. 2: 584–606. DOI: 10.1017/S0003055418000928.

Levi, Michael and Peter Reuter. 2006. "Money Laundering." *Crime and Justice* 34, no. 1: 289–375.

Maltz, M. D. 1999. "Bridging Gaps in Police Crime Data". A discussion paper from the BJS Fellows Program, NCJ 176365. Washington, D. C.: Bureau of Justice Statistics.

Mares, David R. 2003. "U.S. drug policy and Mexican civil-military relations: A challenge for the mutually desirable democratization process". *Crime, Law & Social Change* 40, no. 1: 61–75.

Mares, David R. 2009. "Institutions, the Illegal Drug Trade, and Participant Strategies: What Corrupt or Pariah States Have in Common with Liberal Democracy and the Rule of Law". *International Interactions* 35, no. 2. DOI: 10.1080/03050620902873080-239.

McDermott, Jeremy. 2014. "Evo's Challenge: Bolivia the Drug Hub". *InSight Crime*: 11. https://www.insightcrime.org/images/PDFs/2016/bolivia_drug_hub.pdf.

Moriconi, Marcelo. 2018. "Reframing illegalities: crime, cultural values and ideas of success (in Argentina)". *Crime, Law & Social Change* 69: 497–518. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9760-9>.

Mustard, David B. 2001. "Racial, Ethnic and Gender Disparities in Sentencing: Evidence from the U.S. Federal Courts". *The Journal of Law and Economics*, 44: 285–314.

Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption. N. D. "Mandate". <http://www.yorku.ca/nathanson/page3mandate.htm>.

- National Institute on Drug Abuse, National Institutes of Health. 2013. "Drug Facts."
- Naylor, R. T. 2002. *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance, and the Illegal Economy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Paul, Christopher, Colin P. Clarke, and Chad C. Serena. 2014. *Mexico Is Not Colombia: Alternative Historical Analogies for Responding to the Challenge of Violent Drug-Trafficking Organizations*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Pew Research Center. 2018. "Public perception of crime rate at odds with reality". January 31. http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/16/voters-perceptions-of-crime-continue-to-conflict-with-reality/ft_16-11-16_crime_trend-2/
- RAND. 2014. *How Big is the U.S. Market for Illegal Drugs?* Santa Monica, CA: RAND Research Brief.
- Reuter, Peter. 1983. *Disorganized Crime: Illegal Markets and the Mafia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Reuter, Peter. 1985. *The Organization of Illegal Markets: An Economic Analysis*. New York: US National Institute of Justice.
- Reuter, Peter. September. 2009. "Systemic Violence in Drug Markets". *Crime, Law and Social Change* 52, no. 3: 275–84. DOI: 10.1007/s10611-009-9197-x.
- Reuter, Peter and Mark Kleiman. 1986. "Risks and Prices: An Economic Analysis of Drug Enforcement." In *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, edited by Michael Tonry and Norval Morris. V. 7. Chicago: University of Chicago Press.
- Reuter, Peter and J. Haaga. 1989. *The Organization of High-Level Drug Markets: An Exploratory Study*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Reuter, Peter, Robert MacCoun, and Peter Murphy. 1990. *Money from Crime: A Study of the Economics of Drug Dealing in Washington, D.C.* Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Rios, Viridiana. 2013. "Why did Mexico become so violent? A self-reinforcing violent equilibrium caused by competition and enforcement". *Trends in Organized Crime* 16, no. 2: 138–55.
- Rivera, Mauricio. 2016 "The sources of social violence in Latin America: An empirical analysis of homicide rates, 1980–2010". *Journal of Peace Research* 53, no. 1: 84–99. DOI: 10.1177/0022343315598823.

Santamaría, Gema and David Carey, Jr. (Eds.). 2017. *Violence and Crime in Latin America: Representations and Politics*. University of Oklahoma Press.

Schaefer, Agnes Gereben, Benjamin Bahney, and K. Jack Riley. 2009. *Security in Mexico: Implications for U.S. Policy Options*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. MG-876-RC.

Schelling, Thomas C. 1967. "Economics and the Criminal Enterprise". *Public Interest* 7: 61–78.

_____. 1971. "What is the Business of Organized Crime?". *The American Scholar* 40, no. 4 (Autumn): 643–52.

Schultze-Kraft, Markus, Fernando A. Chinchilla, and Marcelo Moriconi. 2018. "New perspectives on crime, violence and insecurity in Latin America". *Crime, Law and Social Change* 69: 465–73. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9758-3>.

Skarbek, David 2014. *The Social Order of the Underworld: How Prison Gangs Govern the American Penal System*. New York: Oxford University Press.

Snyder, Richard and Angélica Durán-Martínez. 2009. "Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets". *Crime, Law and Social Change* 52, no. 3 (September): 259.

Stevens, Alex and Dave Bawley-Taylor (with Pablo Dreyfus). 2009. "Drug Markets and Urban Violence: Can Tackling One Reduce the Other?". *Beckley Foundation Drug Policy Programme Report* 15 (January). Oxford: UK.

Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA). 2014. "Figure 2.16: Source Where Pain Relievers Were Obtained for Most Recent Nonmedical Use Among Past Year Users Aged 12 or Older: 2012-2013". <https://www.samhsa.gov/data/sites/default/files/NSDUHresultsPDFWHTML2013/Web/NSDUHresults2013.pdf>.

The Sentencing Project. 2018. <https://www.sentencingproject.org/issues/racial-disparity/>.

The World Bank. 2018. "Intentional homicides (per 100,000 people) 1990-2018". <https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5> using data from the UN Office on Drugs and Crime's International Homicide Statistics database.

Ungar, Mark. 2011. "Some Comments on Drug-Fueled Violence in Latin America". *LASA Forum* XLII, no. 2 (Spring): 14–6.

United Nations Office of Drugs and Crime. Multiple years. *World Drug Report*. Vienna

_____. 2013. *Global Study on Homicide* 11, 12, 15, 18. Vienna, Austria.

United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. 2003. *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. <http://www.unodc.org/palermo/convmain.html>.

U.S. Department of Health and Human Services. 2018. "About the U.S. Opioid Epidemic". <https://www.hhs.gov/opioids/about-the-epidemic/>.

Waldorf, Dan and Sheigla Murphy. 1995. "Perceived Risks and Criminal Justice Pressures on Middle Class Cocaine Sellers". *The Journal of Drug Issues* 25, no. 1: 11–32.

Williams, Phil and Ernesto Savona. 1996. "Problems and Dangers Posed by Transnational Organized Crime in the Various Regions of the World". In *The United Nations and Transnational Organized Crime: 1-42*, edited by Phil Williams and Ernesto Savona. London: F. Cass.

Wittebrood, Karin and Marianne Junger. 2002. "Trends in Violent Crime: A Comparison between Police Statistics and Victimization Surveys." *Social Indicators Research* 59, no. 2 (August): 153–73.

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

NOTAS

1. I thank Marcial García Suárez for helpful comments. All responsibility for views presented herein is mine alone.
2. The homicide rate is the best proxy available for determining the level of violence in a society because it is less underreported than other crimes and is roughly comparable across most countries. The region scores highest on a variety of measures of homicide: intentional homicide, intimate partner/family related; use of firearms, and homicide rate within prisons. Three of the top five subregions for homicide include Central America (including Mexico), South America and the Caribbean. In addition, the region has the highest rate of impunity for homicide, as measured by the rate at which murderers are convicted convictions are generated for homicides. The UNODC attributes some of this difference to the fact that more homicides in the region are connected to organized crime and gangs and notes that the impunity rate in the region has been rising since 2007. UNODC, *Global Study on Homicide* Vienna, Austria 2013, 11, 12, 15, 18.
3. For an overview comparison of all aspects of the drug trade, see the annual *World Drug Report* by the UN Office of Drugs and Crime.
4. For the value of the market, *How Big is the U.S. Market for Illegal Drugs?* Santa Monica, CA: RAND Research Brief, 2014; for production, see the annual UNODC World Drug Reports. I deduce the number of drug dealers from two factors: the number of current users in 2013 was more than 24 million (“Drug Facts” NIH, NIDA) and U.S. law enforcement impact on the risk behavior of distributors and retailers of illegal drugs, as discussed below.
5. From the webpage: “Although much more research needs to be done on the links between the drug trade and violence, high homicide rates in some Latin American countries are linked to the illicit drug trade. The violence associated with the drug trade affects producer and transit countries alike.”
6. Social violence is an important phenomenon in Latin America and ingesting psychoactive substances can trigger the use of violence whose origins lie deeper in social, cultural and personality contexts. Cf., Rivera 2016, Santamaría and Carey 2017.
7. Reuter 2009 suggests that one reason why the U.S. crack cocaine trade was so violent in the 1980s was because it was the first time since the 1920s that young males were heavily involved in retail and distribution of an illegal drug. He notes that Al Capone was 22 when he dominated the illegal alcohol trade and violence was rampant.
8. For a description of the many factors at work in Mexico and the cacophony of theories purporting to explain the outbreak of high levels of violence in the drug trade see Paul, Clarke and Serena, 2014, 17–28.
9. I thank Marcial García Suárez for helpful comments. All responsibility for views presented herein is mine alone.

EXPLORING THE VARIATION IN LEVELS OF DRUG-RELATED VIOLENCE⁹

ABSTRACT

This article reviews the literature on the relationship between the illegal drug trade and violence. The literature review examines the characteristics and nature of violence in the illegal drug trade, distinguishing its systemic elements from the violence of individuals. There is a growing literature looking at variations in levels of violence; some of these explanations compete, while others could be complementary. We lack an overarching theoretical framework that integrates complementary arguments into a general causal argument. The conclusion discusses the theoretical, methodological, and empirical challenges to developing a general framework for analyzing violence in the illegal drug trade. A general framework guides analysis across all cases, regardless of region, drug, or level of violence. What differs among empirical cases are the values of the causal variables in the distinct context, not the relationship among those variables; variation in levels of violence is the result of differing values among the causal variables. The conclusion ends by suggesting avenues for research.

Keywords: Violence; Crime; Drugs; Illegal Trade; Rio de Janeiro.

RESUMO

Este artigo revisa a literatura sobre a relação entre o comércio ilegal de drogas e a violência. A revisão da literatura examina as características e a natureza da violência no comércio ilegal de drogas, distinguindo seus elementos sistêmicos da violência praticada por indivíduos. Há uma literatura crescente que analisa variações nos níveis de violência; algumas destas explicações competem, enquanto outras poderiam ser complementares. Falta-nos uma estrutura teórica abrangente que integre argumentos complementares em um argumento causal geral. A conclusão discutida são os desafios teóricos, metodológicos e empíricos para desenvolver uma estrutura geral no sentido de analisar a violência no comércio ilegal de drogas. Uma estrutura geral orienta a análise em todos os casos, independentemente da região, da droga ou do nível de violência. O que difere entre os casos empíricos são os valores das variáveis causais no contexto distinto, não a relação entre essas variáveis; a variação nos níveis de violência é o resultado de valores diferentes entre as variáveis causais. A conclusão termina sugerindo caminhos para a pesquisa.

Palavras-chave: Violência; Crime; Drogas; Comércio Ilegal; Rio de Janeiro.

Recebido em 01/09/2021. Aceito para publicação em 08/11/2021.

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). Consolida-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 delinquentiais, 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=xfEZOfQOIuI>.

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 desgovernados” — 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 desgovernados” 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 desgovernados 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 Desgovernados; 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.

Do Haiti ao Rio de Janeiro e vice-versa: a pacificação enquanto pilar da governamentalidade brasileira acerca da paz

From Haiti to Rio de Janeiro and Back Again: Pacification as the Pillar of Brazilian Governmentality for Peace

Rev. Bras. Est. Def. v. 8, n. 2, jul./dez. 2021, p. 63-97
DOI: 10.26792/RBED.v8n2.2021.75254
ISSN 2358-3932

NATALI HOFF
RAMON BLANCO

INTRODUÇÃO

Desde o início dos anos 2000 a palavra “pacificação” tem aparecido cada vez com mais frequência no vocabulário político e militar brasileiro. A criação das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs), na cidade do Rio de Janeiro, em 2008, colaborou para que esse termo fosse incorporado às discussões sobre a segurança pública e sobre o combate ao tráfico de drogas no país. De uma forma geral, o termo pacificação foi empregado pelos poderes públicos, do estado do Rio de Janeiro e do Governo Federal brasileiro, como símbolo de uma política pública inovadora e ambiciosa (Souza 2017, 175), que levaria paz e estabilidade às favelas cariocas por meio da retomada do controle estatal sobre esses territórios. Essa política se voltaria ao estabelecimento de um novo tipo de presença estatal nas zonas periféricas do Rio de Janeiro, cujo objetivo consistia em romper com o histórico de repressão e violência na cidade (Banco Mundial 2013, 12). Desse modo, a

Natali Hoff — Mestra em Ciência Política pela UFPR, é Professora de Relações Internacionais no Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba); e atualmente é Doutoranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (PPGCP-UFPR). E-mail: natali.hoff@gmail.com.

Ramon Blanco — Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq — PQ2, é Professor Adjunto no curso de Relações Internacionais e Integração da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Coordena o Núcleo de Estudos para a Paz (NEP) e a Cátedra de Estudos para a Paz (Cepaz). É, também, Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Unila e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. E-mail: ramon.blanco@unila.edu.br.

política de pacificação estaria cumprindo com um papel social de estabilizar os cenários de violência no Rio de Janeiro e promover o desenvolvimento em territórios anteriormente marginalizados pelo Estado e pela própria sociedade carioca.

Apesar da sua centralidade para na segurança pública do Rio de Janeiro, o termo pacificação não ficou restrito ao ambiente doméstico, e foi um dos elementos mais marcantes da atuação militar brasileira na Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti¹ (Minustah). No contexto da intervenção internacional em solo haitiano, o termo pacificação foi utilizado pelos militares brasileiros — em especial pelos *force commanders* — como símbolo da estratégia de contenção das gangues que dominavam as regiões favelizadas de Porto Príncipe durante os anos iniciais da Minustah. Ali, a ideia de pacificação foi empregada para se referir a táticas militares de conquista e reconquista desses territórios controlados por grupos fortemente armados (Schuberth 2019, 490). Essencialmente, pacificar consistia em sinônimo de imposição da ordem, mediante o uso da violência pelas Forças de Paz da ONU, em zonas periféricas da capital haitiana. Como as operações aconteciam em regiões densamente povoadas,² por mais que as ações de pacificação se direcionassem a conter os grupos criminosos, inevitavelmente acabava também atingindo a população dessas localidades.

Algo que chama atenção no Haiti é que as práticas pacificadoras — assim como no Rio de Janeiro — eram apresentadas como uma estratégia positiva e transformadora, capazes de promover um maior grau de justiça social, ignorando assim o caráter repressivo e militarizado das técnicas reproduzidas. Isso ocorre porque, independentemente da aparente novidade contida nas práticas de pacificação implementadas no Haiti e no Rio de Janeiro, ao se dedicar um olhar mais atento à história brasileira, é possível observar que “a adoção de práticas pacificadoras acompanha toda a história do país” (Souza et al. 2017, 10). Essas práticas pacificadoras, ao contrário do que se afirmava, tenderam a apresentar, ao longo do tempo, um caráter autoritário e repressivo, direcionado sobretudo às populações consideradas como periféricas (Hoff and Blanco 2020, 27).

Considerando o contexto exposto, o objetivo deste artigo é analisar como a noção de pacificação está no centro das práticas brasileiras que são apresentadas, apesar de não o serem, enquanto práticas de construção da paz, conectando muitas vezes práticas que se encontram aparentemente distantes — como os casos da política de pacificação das favelas cariocas e a atuação militar brasileira na Minustah. Ao se dedicar um olhar mais atento às políticas de contenção da violência no Rio de Janeiro (incluindo a criação das UPPs) por meio do emprego das forças armadas, observa-se que esse tipo de prática configura uma característica histórica brasileira

mais ampla: a utilização da violência pacificadora como um mecanismo de conquista e controle de territórios e populações periféricas.

Para desenvolver a análise aqui proposta, recorre-se ao arcabouço teórico e conceitual de Michel Foucault, em especial ao conceito de governamentalidade — uma vez que ele permite que sejam investigadas as conexões históricas existentes entre o conhecimento e as ideias com a conformação de mecanismos sociais destinados a controlar/disciplinar grupos sociais específicos. A noção de governamentalidade permite que a pesquisadora investigue como as racionalidades, que moldam e orientam o exercício do governo³, surgem e se consolidam (Dean 2010, 17). Por conseguinte, a ideia de pacificação é compreendida neste artigo como o pilar da governamentalidade brasileira concernente à paz, aplicada tanto interna como internacionalmente⁴. Esse tipo de análise é importante porque permite desnaturalizar práticas e mecanismos aplicados, muitas vezes, como o único caminho possível para estabilização de situações violentas.

Com o objetivo de tornar essa análise, o artigo está dividido em três seções. A primeira seção, por um lado, apresenta e delinea o conceito as potencialidades analíticas do conceito de governamentalidade desenvolvido por Michel Foucault e, por outro lado, demonstra como o mesmo colabora para a compreensão da função do termo pacificação na formação de uma racionalidade do governo brasileiro relativamente à paz. A segunda seção discute sobre o emprego do termo pacificação durante os períodos colonial e imperial. A terceira seção, por sua vez, se direciona a apresentar a experiência militar brasileira com a pacificação dos bairros periféricos no Haiti e a sua relação com a criação e implementação das UPPs no Rio de Janeiro. Conclui-se nesse artigo que a noção de pacificação, ao informar aspectos da governamentalidade brasileira vinculados à construção da paz, acaba por aproximar as práticas empregadas no Haiti e no Rio de Janeiro.

A NOÇÃO DE PACIFICAÇÃO ENQUANTO UM ASPECTO CENTRAL DA GOVERNAMENTALIDADE BRASILEIRA

O objetivo central desse artigo é analisar como a noção de pacificação está no centro das práticas brasileiras apresentadas enquanto práticas apresentadas enquanto sendo vinculadas à construção da paz, convertendo-se em uma racionalidade política que conecta, muitas vezes, técnicas e experiências que se encontram aparentemente distantes — como os casos da política de pacificação das favelas cariocas e da atuação militar brasileira em bairros periféricos haitianos durante a Minustah. Tendo esse objetivo em conta, essa seção se direciona, primeiramente, a discutir como os conceitos de governo e governamentalidade, desenvolvidos por Michel

Foucault, permitem a observação, a partir de uma perspectiva crítica, da função da noção da pacificação para a composição de uma racionalidade política brasileira vinculada ao que é apresentado, apesar de raramente o realmente ser, enquanto construção da paz. Posteriormente, busca-se evidenciar este argumento por meio da apresentação das práticas pacificadoras presentes no território brasileiro nos períodos colonial e imperial.

É preciso destacar que esse trabalho não busca afirmar que a lógica de pacificação se constitui em um aspecto exclusivamente brasileiro e não empregado pelos demais atores internacionais⁵. Em essência, o objetivo desse artigo volta-se para a observação e, conseqüente, desnaturalização de uma racionalidade que permeia as práticas políticas brasileiras desde o período colonial, destacando como essa racionalidade acaba por dar forma a técnicas de controle e repressão de populações periféricas no âmbito doméstico e internacional na atualidade. Assim, o trabalho reconhece as limitações impostas por cada um desses contextos, concentrando a sua análise sobretudo na relação existente entre a utilização da noção de pacificação e a conformação de práticas militarizadas de controle do outro em contextos e períodos diferentes.

Antes de avançar a discussão sobre o conceito de governamentalidade e sua relação com a noção de pacificação no Brasil, é preciso apresentar brevemente a conceitualização foucaultiana para o governo. Diferentemente de leituras tradicionais, Michel Foucault compreende o governo como a “conduta da conduta” (Foucault [1977-1978] 2008, 257), explorando os dois sentidos da palavra conduta. Por conseguinte, Foucault propõe a compreensão do governo a partir do sentido do verbo conduzir, indicando a ideia de guiar ou dirigir e, também a partir do substantivo conduta, referindo-se às ações e aos comportamentos dos indivíduos (Foucault [1977-1978] 2008, 258). Conseqüentemente, o entendimento do governo como “conduta da conduta” implica na sua compreensão como uma tentativa deliberada de moldar os comportamentos dos indivíduos de acordo com conjuntos particulares de normas e para uma variedade de fins (Dean 2010, 18). O governo engloba, neste sentido, um número significativo de agentes e aspectos que não estão limitados a esfera formal do Estado, envolvendo as relações e hierarquias estabelecidas nas mais variadas instituições sociais (Lemke 2002, 191).

Tendo essa conceitualização do governo como ponto de partida, Foucault desenvolve a noção de governamentalidade para analisar criticamente as técnicas e as racionalidades de governo empregadas dentro e fora do Estado (Zanotti 2013, 237). Essencialmente, o termo governamentalidade busca dar visibilidade, por meio da ligação semântica entre as pa-

lavras governo e mentalidade, aos modos de pensamento e racionalidades envolvidas no exercício do governo (Gordon 1991, 1).

Mais precisamente, a governamentalidade pode ser definida como:

[...] um conjunto formado por instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem o exercício desse poder específico, mas complexo, que tem a população como seu alvo, a economia política como sua forma de conhecimento e o aparato de segurança como seu instrumento técnico essencial (Foucault 2007 [1977-1978], 108).

Assim, o principal potencial analítico da noção de governamentalidade reside no fato de que ela possibilita uma problematização mais profunda do exercício do poder, e da racionalização desse exercício, para além do Estado (Rose and Miller 1992, 2; Zanotti 2013, 237). A ideia de governamentalidade, dessa forma, não é apenas sobre como as instituições se comportam, mas também sobre como se consolidam as práticas discursivas que dão forma e tornam o governo — como a condução das condutas — viável (Lemke 2007, 47). Desse modo, é a partir da noção de governamentalidade que se pode estudar a formação das práticas organizadas de pensamento por meio das quais se governa e se é governado (Dean 2010, 28). Por esse ângulo, a problematização deve estar preocupada com os meios de cálculo que possibilitam o exercício do governo, o tipo de autoridade que se consolida e com as formas de conhecimento envolvidas em todo esse processo (Gordon 1991, 10).

A aplicação do conceito de governamentalidade possibilita que as racionalidades políticas que sustentam e moldam a política, tanto no âmbito interno de um Estado como no âmbito internacional, sejam problematizadas e desnaturalizadas. Isso ocorre porque Foucault (1991, 102) entende que, por meio da noção de a governamentalidade, podem ser identificadas racionalizações políticas específicas, emergindo em locais precisos e em momentos históricos específicos, sendo sustentadas por sistemas de pensamento coerentes e sistemáticos (Rose 2004, 24) e por determinadas racionalidades.

Mas, afinal, o que vem a ser uma racionalidade política? Respondendo à pergunta, destaca-se que, dentro de um enquadramento foucaultiano, racionalidade é qualquer tipo de raciocínio ou jeito de se pensar, calcular e responder a um problema que é mais ou menos sistemático e que acaba por dar forma a corpos formais de conhecimento e expertise. Nesse sentido, as racionalidades políticas possuem um caráter epistemológico e são articuladas em vias de compreender as instâncias sociais a serem governadas (Rose 2004, 24–6). O processo de conformação de uma racionalidade política en-

volve, substancialmente, a produção de uma série de discursos que acabam por formar e delimitar o campo de ação dos atores políticos e sociais em dado contexto. Neste sentido, a compreensão de uma governamentalidade demanda a problematização sobre a utilização de determinadas palavras ao longo do tempo não apenas envolve a construção de um conjunto de significados a elas associados, como também se materializam em práticas cotidianas.

Cabe destacar que, para Foucault, o discurso possui força produtiva e não apenas representacional, uma vez que o discurso é aquilo que torna a realidade visível e apreensível (2012, 47), tornando-a objeto do pensamento e da ação social e política (Kendall and Wickham 1999, 39–40). Assim, a linguagem como discurso não possui uma mera função representacional do mundo, mas adquire um papel de produtora de alterações na própria realidade. A ação de nomeação das coisas consiste em uma interferência ativa na realidade e, em certo sentido, produz a realidade (Gomes 2011).

No caso brasileiro, observa-se que a ideia de pacificação aparece de forma constante ao longo do processo de formação do Estado e da sociedade, configurando-se em uma importante racionalidade política, que forma e informa a governamentalidade concernente à paz e ordem social. A noção de pacificação está conectada ao tipo de relação estabelecida entre o Estado brasileiro e os segmentos da sua sociedade percebidos como desviantes da ordem política e social dominante. Por conseguinte, a pacificação relaciona-se aos processos de construção do “outro” e ao tipo de soluções empregadas para se lidar com ele.

Para que se possa compreender melhor este processo, é preciso discutir brevemente a definição desse termo. De acordo com Mark Neocleous (2014, 33), podemos definir pacificação como “um processo ou operação (geralmente uma operação militar) projetado para garantir a cooperação pacífica de uma população em uma localidade na qual se entende que os inimigos estão ativos”. Esta definição é importante porque ela apresenta como um aspecto fundamental da pacificação a realização de um “ato de guerra” contra um “inimigo determinado”. Assim, pacificar envolve, fundamentalmente, a identificação da existência do outro como uma ameaça existencial para si, demandando (e legitimando) o emprego da força militar e de medidas coercitivas para neutralizá-lo.

Apesar da intrínseca vinculação entre a pacificação e a sua aplicação em conflitos militares, é preciso ressaltar que as práticas pacificadoras não estão limitadas ao emprego de instrumentos de coerção e da violência. Pacificar também diz respeito à coleta de informações sobre a população alvo (aqueles que devem ser pacificados), ao ensino de ofícios, à promoção de modificações na educação e na cultura local, à provisão de assistência social, ao estabelecimento de um novo projeto de doutrinação ideológica e à construção de um mercado (Neocleous 2014, 35). Essas práticas

destinam-se à subversão da ordem social anterior, de modo que se possa implantar uma nova ordem — a ordem do pacificador. Essa tendência fica clara quando se observa que os discursos da pacificação estão repletos de termos como “reconstrução”, “ação cívica”, “operações civis”.

Dessa forma, esses discursos estão repletos de termos que expressam, como diz Michel Foucault, o “lado produtivo” do poder. Consequentemente, uma parte importante do processo de pacificação é a produção de novos padrões de condutas e de valores. Pacificar refere-se, essencialmente, a um processo de modelagem dos comportamentos dos indivíduos, grupos e classes sociais, com o objetivo de ordenar as relações de poder em torno de uma racionalidade política particular e de assegurar a continuidade das estruturas sociais que garantem ao agente pacificador uma posição privilegiada em dado contexto.

Assim, não constitui nenhuma surpresa o fato de que, no cerne da pacificação, estão práticas tradicionalmente associadas ao poder de polícia, como: i) a fabricação da ordem social necessária para a consolidação do poder político; ii) a dispersão da segurança, imprescindível para a realização das atividades cotidianas da sociedade civil; e iii) a constante ênfase política na paz e na segurança como aspectos fundamentais para o desenvolvimento econômico e social (Neocleous 2014). A lógica da pacificação envolve mais do que um esforço militar de conquista territorial e voltado para a subjugação do inimigo, mas também engloba todas as ações subsequentes a esse processo destinadas à consolidação e estabilização da ordem social defendida pelo agente pacificador.

Essa conexão entre a pacificação e a fabricação da ordem social fica evidente ao se realizar uma breve análise do Manual de Campanha do Exército Brasileiro, voltado para a definição da doutrina que rege as chamadas “Operações de Pacificação”. Inicialmente, o documento destaca que o termo pacificação faz parte da história militar brasileira, estando presente

desde as ações legalistas e reconciliadoras conduzidas pelo Duque de Caxias [...] nas revoltas e movimentos internos, até situações em que se fez necessário restaurar ou manter a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional (Brasil — Exército Brasileiro 2015, 1).

Percebe-se que o Manual não se concentra apenas em apresentar uma descrição tática e doutrinária da pacificação, mas também busca enfatizar a relevância das práticas de pacificação para os processos de formação do Exército e do Estado brasileiros.

Além disso, com a descrição das operações de pacificação, o documento traz uma leitura alargada sobre o papel das Forças Armadas no contexto

doméstico brasileiro, entendendo que o poder militar pode ser empregado em locais restritos e determinados com o objetivo de restaurar ou manter a ordem pública e a paz social; ou mesmo para apoiar esforços de estabilização, de reconstrução, de restauração e/ou de consolidação da paz (Brasil — Exército Brasileiro 2015, 3). A ampliação do papel do uso da força militar pode ser melhor evidenciada ao se observar como as operações de pacificações são delineadas.

O Manual de Campanha define que as operações de pacificação empreendidas pelo Exército Brasileiro devem observar a ocorrência de três fases distintas (Brasil — Exército Brasileiro 2015, 10–1). Primeiramente, deverá ocorrer a fase de intervenção, caracterizada pela realização de ações militares contra as forças oponentes. O principal objetivo dessa fase é a retomada do controle sobre o território, criando as condições de segurança necessárias para a atuação das Forças Armadas e dos demais atores de reconstrução. Em um segundo momento, deverá acontecer a fase de estabilização, na qual as Forças Armadas são responsáveis pela garantia da segurança e pelo apoio logístico aos esforços iniciais de pacificação e ajuda humanitária. Por fim, chega-se à fase de normalização, marcada pelo emprego do componente militar para promover um ambiente estável e uma paz sustentável. Esta última fase precisa envolver a realização integrada de ações direcionadas à garantia da segurança, ao restabelecimento da lei, à promoção do bem-estar social e econômico e à construção de uma governança efetiva sobre o território.

Considerando o que foi exposto acima, pode-se observar que a concepção de pacificação dominante no Brasil, sobretudo no setor militar, é semelhante ao conceito proposto por Neocleous, referindo-se a uma prática de poder que incide sobre os indivíduos de forma repressiva e tutelar (Oliveira 2017, 23). O exercício de um poder tutelar demanda que o Estado atue sobre espaços (geográficos, sociais, simbólicos) por meio da “identificação, nomeação e delimitação de segmentos sociais tomados como destituídos de capacidades plenas necessárias à vida cívica” (Lima 2012, 784). Portanto, as práticas pacificadoras implicam, necessariamente, em um processo de classificação social, por meio do qual se estabelece uma relação de alteridade entre a população a ser pacificada e o agente pacificador. Além disso, a noção de pacificação está mais vinculada a uma concepção militarizada de paz, que implica na derrota e conseqüente submissão à ordem social daqueles indivíduos e/ou grupos sociais que são percebidos como bárbaros, incivilizados, perigosos ou conflituosos (Oliveira 2017, 11).

Assim, a noção de pacificação brasileira, que na verdade acaba por ser apresentada enquanto construção da paz, acaba se afastando muito da ideia de construção da paz delineada pelos Estudos para a Paz.⁶ Tal compreen-

são é delineada pela concepção de paz positiva de Johan Galtung, que entende que a paz não está limitada à mera ausência de conflito, uma vez que envolve processos políticos e sociais mais profundos. Por conseguinte, a paz não seria apenas a ausência de guerra, mas sim a ausência de violência.⁷ Para Galtung, existem três tipos de violência — a violência direta, a violência estrutural e a violência cultural. O conceito de violência estrutural é fundamental para entender a ideia de construção da paz. Resumidamente, a violência estrutural por ser descrita “como limitação das potencialidades de realização humana provocada por relações de poder, de desigualdade ou de opressão” (Pureza 2011, 10).

Nesse sentido, a elucidação sobre a violência estrutural ilumina como a distribuição desigual dos recursos e do poder de decidir sobre esses recursos compõem um elemento essencial para se entender a ocorrência e a continuidade dos conflitos violentos. Isso acontece porque a ideia de violência estrutural traz à tona o fato de que somente a ausência de violência direta, ou seja, o estabelecimento de uma paz negativa, não é suficiente para eliminar a predisposição ao conflito ou à violência estrutural em um dado contexto social (Galtung 1969, 183).

Logo, a concepção de paz positiva não se restringe a refletir sobre o fim da violência direta em uma sociedade. Muito pelo contrário, ela está preocupada, fundamentalmente, em compreender os efeitos da violência estrutural nos processos de promoção da paz e de transformação de conflitos violentos (Galtung 1969, 169). Pelo ângulo da paz positiva, a construção da paz não deve estar limitada ao processo de estabilização securitária e encerramento formal dos conflitos, uma vez que precisa considerar quais são os aspectos estruturais que favorecem a perpetração da violência. A busca pela paz positiva, então, requer o emprego de políticas voltadas à (re)distribuição do poder e dos recursos em uma sociedade, promovendo a igualdade de oportunidades entre os indivíduos e a autonomia dos mesmos diante das estruturas sociais (Galtung 1967, 12).

Por conseguinte, por mais que a noção de pacificação, em um primeiro momento, possa ser apresentada enquanto uma noção com alguma aparente similaridade com a ideias de paz positiva e de construção da paz, ao se lançar um olhar mais cuidadoso ao termo e às práticas por ele engendradas, percebe-se que a pacificação brasileira possui um sentido mais repressivo e militarizado da paz, o que claramente o distancia da noção construção da paz. Em essência, o termo pacificação traz consigo o entendimento de que a “paz” pode ser alcançada a partir do “controle de populações marginalizadas por meio de uma estratégia de ocupação territorial com o uso de forças militares” (Valente 2016, 13). Assim, as práticas pacificadoras promovem a tentativa de uma integração violenta das populações periféricas à ordem

social dominante por meio da conquista militar, do controle tutelar das mesmas e da sua asfixia. Isso é possível porque a pacificação, não raramente, é amparada por um longo discurso que opõe artificial e constantemente uma ideia de civilização a uma ideia de barbárie, delimitando assim quais são os espaços e os sujeitos passíveis de intervenção.

A PACIFICAÇÃO E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL

Como foi possível observar na primeira seção deste artigo, o conceito de governamentalidade possibilita a compreensão sobre o processo de conformação de racionalidades políticas específicas e conectadas às práticas cotidianas de poder. No caso brasileiro, a ideia de pacificação aparece desde a gênese do Estado brasileiro, uma vez que o termo foi empregado durante o período colonial como sinônimo das estratégias de conquista territoriais e de subjugação das populações ameríndias. Tendo em conta a ancestralidade colonial do termo pacificação, não é nenhuma surpresa a constatação de que as práticas pacificadoras estão intrinsecamente conectadas ao estabelecimento de hierarquias sociais racializadas no território brasileiro.

De acordo com Achille Mbembe (2018, 41), durante a modernidade, a classificação social com base na raça serviu de alicerce para o estabelecimento de um padrão de dominação em escala global — que permitiu aos Estados europeus a consolidação da sua posição central no sistema capitalista internacional. Por conseguinte, o colonialismo e, posteriormente, o imperialismo europeu foram possíveis em razão da criação de um sistema de hierarquização das sociedades humanas e dos próprios corpos dos indivíduos (Quijano 1992). Por conseguinte, a noção de raça é inventada pelos europeus a partir da conquista da América Latina, principalmente em decorrência da necessidade de se justificar a “práxis irracional da violência” presente no colonialismo europeu (Dussel 2000, 49). Nesse contexto, conforma-se o entendimento de que a civilização moderna/europeia representa o progresso e o desenvolvimento. Em contrapartida, as sociedades não europeias passam a ser caracterizadas como primitivas, selvagens e bárbaras. Diante desse atribuído “atraso civilizacional”, a intervenção colonizadora dos países europeus converteu-se em uma necessidade moral. Mas, “como o bárbaro se opõe ao processo civilizador, a práxis moderna deve exercer em último caso a violência, se necessário for, para destruir os obstáculos dessa modernização (a guerra justa colonial)” (Dussel 2000, 49).

Logo, a raça, enquanto uma categoria social e, por consequência, “divisora de mundos”, figurou como um aspecto central na construção da modernidade. A ideia de raça foi empregada pelos europeus com o objetivo de

demarcar as fronteiras entre o mundo civilizado (Europa) e o mundo não civilizado (o resto). Nesse sentido, a raça não existe de forma estrita — configurando-se mais como “uma ficção útil, uma construção fantasmática, cuja função é desviar a atenção de conflitos considerados, sob outro ponto de vista, como mais genuínos” (Mbembe 2018, 28–9). Para Mbembe, mesmo que o conceito de raça não constitua um indicador biológico real, ele foi — e ainda é — utilizado para justificar práticas de sujeição de populações periféricas ao longo de toda a modernidade. Por não ser um elemento essencialmente material, a concepção de raça assume um caráter móvel, e pode ser manipulada de acordo com os interesses e as necessidades daquelas que possuem legitimidade para manipulá-la.

Em última instância, a ideia de raça termina por desumanizar os indivíduos com base em características biológicas e físicas, constituindo a imagem desse outro (ameríndio/negro) como radicalmente diferente de si (branco/europeu) e como um objeto ameaçador e que demanda controle/domínio (Mbembe 2018, 33). Esse tipo de hierarquização social com base na raça fica evidente ao se observar o passado colonial brasileiro. Assim, a palavra pacificação aparece cedo no vocabulário político brasileiro, remontando ao período colonial e às políticas portuguesas de conquista das terras brasileiras e das populações ameríndias que as habitavam. O Regimento de 1548, trazido ao Brasil por Tomé de Souza, não implicava apenas no aumento da centralização da administração da colônia, como também estabelecia a estratégia portuguesa para lidar com as populações nativas que resistiam ao domínio colonial — a doutrina da “guerra justa”. Esse Regimento, por um lado, destacava a importância da preservação da “paz” e a realização de “alianças” com os povos indígenas que aceitassem a presença cristã e se curvassem à coroa portuguesa; e, por outro lado, enfatizava o dever de “mover a guerra”, de “castigar” e de “pacificar” os grupos indígenas dissidentes, que resistiam ao domínio português (Moreira 2017, 130).

A noção de “guerra justa” foi introduzida nesse momento como base para a ascensão de um aparato jurídico e militar voltado para a conquista e submissão dos povos indígenas (Oliveira 2017, 55). Assim, durante todo o século XVI e o século XVII, a doutrina das “guerras justas” foi o principal instrumento de consolidação do domínio português no Brasil. De acordo com Beatriz Perrone-Moisés (1992), os documentos coloniais classificavam os povos ameríndios em três categoriais: inimigos, índios da paz e aliados. Dentro desse enquadramento, as populações nativas deveriam ter diferentes tipos de políticas e tratamentos — a depender da sua boa vontade para com o projeto colonial português.

A princípio, a “guerra justa” direcionava-se àqueles povos que eram considerados como inimigos e que se levantavam contra a Coroa. Esses

povos eram tidos como selvagens, pecadores e, conseqüentemente, infiéis — tanto com relação à Coroa portuguesa, como com relação à fé cristã. Os portugueses, portanto, teriam como missão confrontar militarmente essas sociedades e subjugar-las aos padrões morais e religiosos da época. A conquista militar, nesse tipo de racionalidade, caminhava lado a lado à conversão dessas populações à cultura ocidental. Muito embora, é preciso destacar que a doutrina da guerra justa não era aplicada unicamente aos “índios bravos”, e acabava recaindo também sobre aqueles povos que acabaram por se submeter ao controle português. Isso ocorria porque essa doutrina não deveria apenas castigar os “infiéis”, mas sobretudo promover a reconstrução dos povos aliados e “da paz”.

Nesse contexto, como observa Vânia Maria Losada Moreira (2017, 127–8), a ideia de pacificar passa a aparecer na documentação colonial, associada ao contexto dessas guerras de conquista. Assim sendo, em essência, a pacificação dos povos nativos brasileiros referia-se ao processo de conquista militar de territórios e ao estabelecimento de um poder disciplinar sobre essas populações. Esse poder disciplinar objetiva, sobretudo, a transformação dos ameríndios em excedente de mão de obra dentro do sistema econômico da colônia. Conforme houve a expansão territorial do domínio português para o interior do continente, as práticas pacificadoras foram se repetindo, convertendo a ideia de pacificação em uma racionalidade política frequente na história do Estado brasileiro. Portanto, práticas pacificadoras portuguesas permitiram o avanço do controle das autoridades coloniais sobre os territórios brasileiros, uma vez que implicavam na espoliação dos indígenas das suas terras e, até mesmo, da sua identidade.

Cabe destacar que o significado do verbo pacificar, presente no *Dicionário da Língua Portuguesa* de Antonio de Moraes Silva, datado do ano de 1789, consistia em

restituir a paz, V.g. pacificar a Europa; aquietar desavindos, e discordes; fazer obedecer revoltados ou rebeldes; amigar, e fazer paz entre inimigos, ou pessoas que brigam.

Chama atenção a noção “fazer obedecer aos revoltados” constar como um dos significados atribuídos ao verbo pacificar, uma vez que associa o ato de pacificar aos grupos internos que apresentassem comportamentos dissidentes. Essa definição, por fim, acabava por resumir a racionalidade da pacificação do período colonial — de fazer obedecer às populações ameríndias rebeldes e com comportamentos dissidentes dentro da ordem social portuguesa.

A noção de pacificação não ficou restrita apenas ao passado colonial brasileiro e tornou-se um aspecto importante da política do Brasil impe-

rial. Os anos que seguiram a Declaração da Independência do Brasil de Portugal em 1822 foram marcados por inúmeros movimentos de contestação do poder central. A abdicação prematura de D. Pedro I no ano de 1831 e o início do período regencial trouxeram ainda mais instabilidade e contestação à legitimidade e à estrutura do Império brasileiro. Nesse contexto, entre os anos de 1831 e 1848, é possível contabilizar a eclosão de 17 movimentos contestatórios, evidenciando o momento de forte convulsão social do início do Estado brasileiro⁸ (Souza 2017, 177). Esses movimentos se espalharam ao longo de todo o território brasileiro e possuíam proporções e características variadas, tendo em comum a contrariedade ao regime imperial. Essa efervescência social e política era percebida como uma ameaça por parte da elite conservadora brasileira, uma vez que poderia implicar em perdas de territórios ou no enfraquecimento do governo central (Carvalho 2008, 241).

Dentre os movimentos que mais despertavam a preocupação dos conservadores estavam Revolta dos Cabanos, no Pará (1835–1837), a Revolução Farroupilha, no sul do país (1835–1845), a Sabinada, na Bahia (1837–1838) e a Balaiada, no Maranhão (1838–1841).⁹ Todos esses movimentos, de uma forma geral, apresentavam características particulares — decorrentes das estruturas socioeconômicas locais. Mas englobavam alguns aspectos similares, como a composição dos revoltosos a partir de classes sociais distintas e a presença de lideranças populares.

A elite conservadora da época respondeu a esses movimentos com a adoção de práticas pacificadoras que eram, concomitantemente, repressivas e conciliatórias. Lembrando que, quanto mais popular fosse a revolta, maior seria o grau de repressão e violência empregados pelos poderes públicos para combatê-la. Nesse sentido, o movimento Farroupilha, liderado pelos ricos estancieiros do Rio Grande do Sul, não enfrentou a violência do Estado na mesma medida, em que os cabanos, no Pará, enfrentaram.¹⁰ Esses últimos, eram em sua maioria negros, mestiços e indígenas — populações que, tradicionalmente, já eram alvo da repressão estatal em terras brasileiras (Souza, 2008). Como consequência disso, esse movimento foi tido como bárbaro e incivilizado pelas autoridades da época (Kray 2017, 155).

Assim, o lugar que os grupos revoltosos ocupavam na estrutura social brasileira determinava como o governo trataria os envolvidos em uma revolta. Apesar dessa diferenciação quanto à intensidade da violência e o tipo de estratégia adotada pelo Estado, as práticas pacificadoras do Estado brasileiro foram uma das principais marcas da política imperial do século XIX e, certamente, desempenharam um papel muito importante na manutenção da integridade territorial brasileira. Mais do que isso, a noção de pacificação compôs o imaginário político e social brasileiro, colaborando

com a construção da nação. Hendril Kray (2017, 152) afirma que, entre os anos de 1820 e 1840, houve um aumento significativo na frequência com que as palavras pacificação, pacificado e pacificar apareciam nos jornais brasileiros. A ocorrência dos termos somados na década de 1820 foi igual a 137 em comparação a 3.036 ocorrências nos anos 1840 (Kray 2017, 172).

Para compreender de forma mais aprofundada como se davam essas práticas pacificadoras, é importante que se observe a atuação de Luís Alves de Lima e Silva, mais conhecido como Duque de Caxias. De acordo com informações do site do Ministério da Defesa (2020), em 1838, Luís Alves de Lima e Silva foi destacado para “pacificar” a província do Maranhão, onde se deu o início da Balaiada.¹¹ A atuação de Luís Alves para a contenção da Balaiada acabou por fomentar a sua ascensão como uma figura política importante para a história nacional.¹² Segundo Adriana Barreto de Souza (2017, 180–2), a força de pacificação, comandada por Lima e Silva, chegou ao Maranhão em fevereiro de 1840. As estratégias iniciais adotadas por ele foram: i) a reformulação da administração política e militar da província; e ii) a conscientização da elite maranhense que havia “colaborado” e/ou “permitido” que a revolta se formasse.

Esse curso de ação retardou o enfrentamento militar dos revoltosos, mas foi fundamental para consolidar o domínio imperial na província. No campo de batalha, as forças imperiais empregaram táticas de cerco aos revoltosos, buscando estrangular a sua vantagem logística na região. Essas ações se mostraram bem-sucedidas, e logo as forças oficiais ampliaram a sua posição tática. Uma vez estabelecida a superioridade militar do Estado, Luís Alves começou o processo de negociação da rendição dos “caboclos”, colocando como condição que os negros envolvidos na revolta deveriam ser eliminados. Para ele, essa era uma medida educativa e se direcionava a dar o exemplo aos demais escravos que lutavam pelo fim da escravidão.

Pacificar as províncias significava “fazer obedecer” à ordem imperial àqueles “revoltados e rebeldes”. Essa prática envolvia tanto uma política de aproximação, de “educação” e “disciplinamento” das elites locais, como respostas mais violentas às lideranças populares — sobretudo se elas fossem negras e mestiças — por mais que Luís Alves tenha ficado conhecido como “pacificador” e, portanto, símbolo dessa estratégia. As práticas pacificadoras foram amplamente utilizadas por outros oficiais como forma de “apaziguar” e massacrar movimentos contestatórios. A intervenção pacificadora, então, possui, por um lado, um caráter civilizatório, que permite que ela seja apresentada como justa e legítima e, por outro, um caráter discriminatório, definidor daquilo que é socialmente aceitável ou não (Oliveira 2017, 11). Este último não apenas contribui para a marginalização dos grupos periféricos como possibilita o surgimento de

práticas e ações de eliminação e higienização social dos elementos que não se submetem à ordem social vigente.

De forma geral, as práticas de pacificação estão presentes no Brasil desde o período colonial, sendo direcionadas inicialmente aos povos indígenas brasileiros e, ao longo da história, aplicadas a diferentes grupos periféricos — negros, comunidades rurais, movimentos contestadores políticos e imigrantes (Oliveira 2017, 26). Essas práticas englobam uma “missão civilizadora da elite dirigente” frente a uma comunidade a ser pacificada. Esse tipo de mentalidade, presente na gênese do Estado brasileiro, acabou por ser incorporada às estruturas institucionais e sociais brasileiras. Dessa maneira, ao se observar a frequente utilização da noção de pacificação no século XXI pelos agentes do Estado brasileiro, é importante que se aprofunde a problematização dos sentidos e significados que esse termo carrega e nos tipos de práticas que ele engendra.

DO RIO DE JANEIRO AO HAITI E VICE-VERSA: PACIFICAR PARA ESTABILIZAR

Nas seções anteriores do artigo, discutiu-se sobre como a noção de pacificação integra parte da governamentalidade brasileira, dando origem a práticas de governo militarizadas e tutelares de populações periféricas ao longo do processo de formação do Estado. Apesar do termo ter sido empregado com menos frequência ao longo do século XX,¹³ ele volta a integrar o vocabulário cotidiano brasileiro a partir do início dos anos 2000, tanto no âmbito doméstico como no âmbito internacional. Certamente, a política de pacificação do Rio de Janeiro foi crucial para a retomada do uso desse termo nesse período. No entanto, é preciso salientar que, antes mesmo da consolidação das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) no Rio de Janeiro, em 2008, a noção de pacificação já era adotada pelos *force commanders* brasileiros na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah).

Em entrevista aos pesquisadores Celso Castro e Adriana Marques (2008), os Generais Heleno (2004–2005), Elito (2006–2007) e Santos Cruz (2007–2009) recorrem à palavra constantemente para explicar as ações adotadas pelas tropas das Nações Unidas, comandadas por eles, em bairros periféricos e com altos índices de criminalidade no Haiti. O uso desse termo pelos generais não deve ser compreendido como uma simples coincidência, uma vez que revela conexões históricas mais profundas com o modo por meio do qual as autoridades brasileiras entendem, equivocadamente, a noção de paz e, conseqüentemente, de construção da paz (Hoff and Blanco 2020). Nesse sentido, a compreensão da atuação brasileira no

Haiti (e no Rio de Janeiro) perpassa pela observação dessas conexões históricas entre o conjunto de conhecimento e ideias que compõem a noção de pacificação, o tipo de práticas que elas originam e os indivíduos que são alvos dessas práticas.

Considerando o que foi exposto acima, essa seção se direciona à análise da atuação brasileira na Minustah e do processo de criação das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) no Rio de Janeiro. De forma mais específica, inicialmente, essa seção se concentra nas gestões dos Generais Heleno (2004–2005), Elito (2006–2007) e Santos Cruz (2007–2009), uma vez que eles foram responsáveis por implementar uma política de conquista e retomada dos bairros dominados por organizações criminosas entre os anos de 2004 e 2009. Posteriormente, o trabalho se direciona a discutir como se deu o processo de formação da política de pacificação e quais as suas conexões com a experiência militar brasileira no Haiti.

Primeiramente, ressalta-se o caráter internacional e multilateral da intervenção no Haiti. Por conseguinte, certamente existem limitações impostas pela própria natureza da operação e pelo mandato das Nações Unidas. De forma geral, as operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), que já ganhavam relevância política desde a década de 1940, podem ser consideradas como os instrumentos políticos mais efetivos para a gestão de conflitos violentos e de crises políticas internacionais.

A primeira operação de paz da ONU foi estabelecida em 1948,¹⁴ em decorrência do conflito Árabe-Israelense. As operações de paz podem ser definidas como o principal instrumento “utilizado pela comunidade internacional para administrar crises complexas que ameaçam a paz e a segurança internacional” (ONU 2008, 6). No que toca à operacionalização desse instrumento, pode-se falar em quatro tipos de operações de paz — que se diferenciam de acordo com a abrangência e o caráter da atuação das forças de paz no terreno (Andrade, Hamann, and Soares, 2019, 9). Esses tipos de operações de paz são: i) *peacemaking*,¹⁵ que tem como objetivo promover a paz por meio de mecanismos diplomáticos formais e de arbitragem; ii) *peacekeeping*,¹⁶ que já amplia o escopo de atuação e envolve a presença de tropas no terreno e o auxílio na implementação dos acordos de paz; iii) *peace-enforcement*,¹⁷ que autoriza o uso de meios militares pelos interventores com o objetivo de “forçar” à paz caso uma das partes beligerantes resista ao processo de paz; e iv) *peacebuilding*,¹⁸ que engloba esforços multidimensionais no pós-conflito para a construção das bases sociais, políticas e econômicas para o estabelecimento de uma paz duradoura (Guerra and Blanco 2018, 10–5).

As operações do tipo *peacebuilding* acabaram se tornando recorrentes entre os anos 1990 e início dos anos 2000, convertendo-se no modelo in-

ternacional de construção da paz (Blanco 2015). No entanto, é possível observar que, nos últimos anos, cada vez mais esse tipo de intervenção tem perdido espaço para operações que focam, primariamente, na estabilização de cenários pós-conflitos (Oliveira 2020, 191). A mudança de operações de construção da paz para operações de estabilização não é meramente semântica, refletindo modificações nas técnicas e estratégias empregadas. De acordo com Gilberto Oliveira, as operações de estabilização da ONU, possuem “maior propensão ao uso da força” e uma “crescente vinculação a ações de combate, contra insurgência, contraterrorismo e operações de inteligência” (2020, 193). Para além disso, no campo conceitual, a utilização do termo estabilização acaba por “subordinar a ideia de paz aos imperativos da estabilidade e segurança” (Oliveira 2020), limitando assim as possibilidades críticas e transformadoras das práticas associadas ao conceito.

Considerando esse contexto mais geral, é preciso também compreender como se dá a participação brasileira em operações de paz da ONU. A participação em operações de paz compõe um dos eixos estratégicos de maior relevância para o Brasil. A centralidade dessa temática deriva do fato de que ela integra, simultaneamente, uma estratégia mais ampla de política externa, voltada à inserção e projeção internacional por meio da sua atuação em organismos multilaterais; e se insere dentro do escopo de interesse das Forças Armadas, uma vez que o engajamento brasileiro em operações de paz se converte em investimentos em gastos militares e na promoção da atualização e da modernização das tropas brasileiras.

Desde a primeira operação de paz até os dias de hoje, o Brasil já participou de mais de 50 operações de paz e missões similares¹⁹ (Brasil 2020). Uma característica da atuação brasileira em operações de paz é a prioridade concedida às operações em países localizados no sul global — como Angola, Timor-Leste, Moçambique, Líbano e Haiti (Brasil 2020). É preciso ter em mente que o envolvimento brasileiro em operações de paz aumentou e se modificou ao longo dos anos. Inicialmente, o Brasil contribuía com poucos homens e de forma pontual. Nas décadas de 1950 e 1960, o país passa a participar com efetivos maiores, integrando forças internacionais de paz da ONU no Oriente Médio e da OEA no Caribe. Nas décadas seguintes, observa-se uma acentuada diminuição no engajamento brasileiro, decorrente do baixo número de realização dessas operações por conta da Guerra Fria. Mas, a partir da década de 1990, há uma retomada na participação brasileira em operações de paz — que passa a ser vista como um instrumento de política externa (Brasil 2020).

Todavia, apesar da tradicional importância das operações de paz para a política externa brasileira, a atuação na Minustah pode ser considerada um ponto de virada no tipo de contribuição brasileira em operações de paz.

De acordo com Kai Michael Kenkel (2015, 15), “o padrão geral da participação brasileira, de 1956 até a Minustah, é geralmente definido como o período do envio de contribuições simbólicas”, uma vez que não englobava a mobilização de grandes efetivos militares. Essa participação constituía-se em um marco do comprometimento brasileiro com o multilateralismo e a resolução pacífica de controvérsias no cenário internacional (Kenkel 2015). Com a Minustah, no entanto, o Brasil aceita o convite para assumir o papel de liderança do braço militar da operação no Haiti e é responsável por enviar, além do *Force Commander*,²⁰ um contingente significativo de soldados. Ainda, destaca-se que a operação no Haiti não se limitou ao suporte político e diplomático na promoção da paz. Pelo contrário, a Minustah foi uma operação multidimensional, que demandou a intervenção nos setores político, social, econômico e securitário. Quanto a este último setor, o comando da Minustah optou pela mobilização robusta de tropas para estabilizar regiões haitianas dominadas por grupos armados, ou seja, houve a utilização da força militar com o objetivo de impor a paz.

Dessa maneira, o Brasil, que tradicionalmente não tomava parte de operações que envolvessem o empreendimento bélico como instrumento de promoção da paz,²¹ utilizou de meios coercitivos para responder aos desafios securitários no Haiti. As operações de paz são embasadas nos Capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas. As operações com base no Capítulo VI usam estratégias diplomáticas e formais para auxiliar o processo de cessar-fogo e implementação do Acordo de Paz (UN 1945, Chapter VI). Em contrapartida, as operações baseadas no Capítulo VII preveem o emprego de sanções e do uso da força em casos de resistência ao processo de paz (UN 1945, Chapter VII).

A Minustah foi autorizada pelo Conselho de Segurança no ano de 2004, em decorrência do colapso institucional e social do Haiti. Tal colapso foi causado pelas disputas entre Jean-Bertrand Aristide e grupos de oposição — envolvendo gangues armadas antigovernamentais e ex-soldados do extinto exército haitiano. No ano de 2004, foi colocado em curso um golpe de estado, que terminou por derrubar Aristide e mergulhar o Haiti na instabilidade política.²² Diante desse cenário, a ONU acabou por autorizar uma operação de paz no país para apoiar a sucessão constitucional e o processo político em curso no Haiti, dando primazia para a promoção de uma solução pacífica e duradoura (UN 2004, 1). Assim, a operação de paz no Haiti tinha como ponto de partida a ideia de estabilização. De acordo com Gilberto Carvalho de Oliveira, operações de estabilização têm como objetivo a manutenção e/ou o restabelecimento da estabilidade no país que sofre a intervenção²³ (Oliveira 2020, 198). Esse tipo de operação dá primazia à dimensão militar e aos cálculos estratégicos vinculados à esfera securitária.

Portanto, o “propósito central das operações de paz, dentro dessa articulação retórica, passa a ser a estabilidade, em vez da paz” (Oliveira 2020).

Por conseguinte, a liderança brasileira na Minustah denota uma mudança na postura brasileira quanto às estratégias de promoção da paz — que passa a atuar com táticas de pacificação como meio de combater a instabilidade securitária do Haiti. E é justamente em decorrência dessa transformação no modo de atuação brasileira em operações de paz que a Minustah se torna um caso importante para esse artigo. Todavia, o elemento que mais interessa à pesquisa não é apenas a participação brasileira em uma operação de paz que inclui o uso da força, mas sobretudo as práticas utilizadas pelos *force commanders* para impor a ordem no Haiti. Nesse sentido, o termo pacificação se configura em um ponto importante para compreender o *modus operandi* adotado pelas Forças Armadas Brasileiras no comando da Minustah (Hoff and Blanco 2020).

Durante a participação brasileira na Minustah, as forças militares foram amplamente utilizadas para responder aos desafios advindos do domínio das regiões periféricas da capital haitiana — Porto Príncipe — por gangues. Nesse contexto, o Brasil se utilizou da sua experiência doméstica — marcada pela necessidade de responder à criminalidade urbana nas periferias brasileiras por meio das Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLOs) — ao lidar militarmente com o desafio representado pelas Gangues em Porto Príncipe no Haiti (Schuberth 2019, 505).

Por conseguinte, é possível perceber que parte das práticas implementadas no Haiti vão ao encontro da expertise militar brasileira adquirida por meio do envolvimento das tropas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Assim, os militares brasileiros possuíam um conhecimento acumulado, vinculado justamente às intervenções ostensivas realizadas por eles no âmbito das cidades brasileiras. Essas operações têm como objetivo central retomar territórios e desbaratar os grupos criminosos que neles se estabeleceram (Hoff and Blanco 2020). As operações de GLO são previstas pela Constituição Federal Brasileira para os casos nos quais há o esgotamento das forças tradicionais da segurança pública, há graves situações de perturbação da ordem e/ou para a atuação na segurança de eventos importantes (Brasil — Ministério de Defesa 2020). Esse tipo de operação permite a utilização das forças armadas em situações que estão fora das suas responsabilidades tradicionais, concedendo provisoriamente aos militares a autorização para atuação com poder de polícia.

Também é possível constatar que houve a incorporação do aprendizado operacional obtido com a participação brasileira na Minustah às estratégias de políticas de segurança pública nas cidades brasileiras (Harig 2018, 9; Schuberth 2019, 499). Esse aprendizado incorporado internamente pode

ser observado nas estratégias empregadas nas UPPs, no Rio de Janeiro. No entanto, cabe destacar que não se deve compreender a experiência brasileira no Haiti como uma espécie de “laboratório” para a política de pacificação das favelas cariocas. Muito pelo contrário, estamos diante de um processo mais profundo de transferência de conhecimento e de acúmulo de experiência entre várias instâncias políticas (Schuberth 2019, 499).

O General Augusto Heleno Ribeiro Pereira²⁴ (2019, 37), em entrevista a Marques e Castro, ao comentar sobre a pacificação de Bel Air,²⁵ realizada no ano de 2005, destaca como as estratégias ali utilizadas apresentam grande semelhança com a política de UPPs do Rio de Janeiro.²⁶ Nesse sentido, Heleno ressalta em sua fala que a pacificação empreendida em Bel Air estava baseada em uma operação de invasão das zonas dominadas por gangues e/ou grupos criminosos armados para a retomada desse território. Após essa invasão é dado início à instalação de uma companhia militar no terreno com o objetivo de garantir o controle e domínio do poder público sobre a área (Heleno 2019, 38).

O general Carlos Alberto dos Santos Cruz²⁷ (2019, 109–10), que também foi responsável por implementar táticas de “pacificação” nos bairros periféricos haitianos enquanto esteve à frente do comando militar da Minustah, ressalta que uma das similaridades mais marcantes entre a pacificação do Rio e do Haiti é o fato de que as UPPs funcionariam como os “*strong points*”²⁸ utilizados em Cité Soleil.²⁹ Para que fique mais claro essa comparação é preciso esclarecer que os *strong points* foram utilizados pelas forças de paz da ONU no Haiti para consolidar posições estratégicas dentro de Cité Soleil, e a partir delas conseguir ampliar o controle sobre o bairro. Assim, a estratégia de pacificação do Haiti, liderada por Santos Cruz, baseou-se na invasão e consequente ocupação dos bairros dominados por grupos armados por meio de táticas de enfrentamento.

Não é por acaso que Castro e Marques (2019, 12) observaram que, para os *force commanders*³⁰ da Minustah, o “Haiti é aqui”. Essa afirmação baseia-se na frequente associação e comparação entre a pacificação do Haiti e do Rio de Janeiro. De um modo geral, verifica-se que os generais acreditam “numa via de mão dupla entre o que se aprendeu em experiências anteriores de emprego da força no Brasil — que antecedem a missão no Haiti — e as que foram lá aplicadas” (Castro and Marques 2019, 13). É consensual para os entrevistados que o aprendizado brasileiro no Haiti foi fundamental para aprimorar as estratégias policiais e o emprego militar na segurança pública, incluindo as UPPs cariocas (Hoff and Blanco 2020).

De forma muito semelhante ao *modus operandi* das forças de paz no Haiti, as UPPs são baseadas na estratégia de invasão e ocupação militar das favelas no Rio de Janeiro. Cabe ressaltar que o emprego das forças armadas no

Rio de Janeiro não se constituía em um recurso inédito na cidade. De 1992 até 2018 foram realizadas 14 operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) na cidade — das quais 6 atuaram na segurança pública e 8 reforçaram a segurança da cidade para a realização de grandes eventos. Como consequência dessa frequente atuação em operações de GLO, as Forças Armadas brasileiras, principalmente o Exército, estão familiarizadas com técnicas militares de atuação em perímetro urbano e principalmente com a realidade carioca.

O General Carlos Alberto dos Santos Cruz afirmou em entrevista concedida aos pesquisadores Celso Castro e Adriana Marques que o Brasil já foi para o Haiti com a experiência em operações militares no perímetro urbano, de modo que para Santos Cruz (2018, 97) “não foi o Haiti que ensinou o pessoal [exército] a atuar em área urbana”, foi o “Rio de Janeiro que nos ensinou a atuar em área urbana”. Para o general, a experiência militar brasileira se consolida com as operações de retomada e ocupação das favelas haitianas. Todavia, a constante participação do exército em GLOs é determinante para a construção de um conhecimento técnico sobre guerras irregulares. Dessa forma, pode-se observar que há um processo de transferência de conhecimento tanto do Brasil para o Haiti, como do Haiti para o Rio de Janeiro.

O programa das UPPs foi promulgado com o Decreto nº 42.787 de 6 de janeiro de 2011 (Rio de Janeiro 2011). Tal decreto só foi publicado após passados três anos da instalação da primeira UPP, no morro de Santa Marta. Essa distância entre a implementação prática das UPPs e a sua formalização como política pública evidencia a falta de linearidade e estruturação da política de pacificação³¹ (Franco 2018, 35). Apesar desse início, que pode ser considerado pouco promissor, e diante do amplo interesse dos poderes públicos, tanto nos níveis municipal e estadual como no federal, na promoção dessa política, as UPPs acabaram se consolidando como a principal política de segurança pública direcionada ao combate à violência e ao tráfico de drogas entre os anos de 2008 e 2018 (Hoff and Blanco 2020).

A política de pacificação do Rio de Janeiro esteve intrinsecamente relacionada à “guerra às drogas”, à proximidade dos Jogos Olímpicos e à necessidade dos poderes públicos em atender às demandas da elite carioca por segurança e estabilidade. Por conseguinte, as UPPs se configuraram como um projeto vinculado a atores e interesses variados. Desse modo, as UPPs atendiam à necessidade do governo federal, na época primeiramente o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) e, posteriormente, de Dilma Rousseff (2011–2016), em demonstrar para a comunidade internacional que a violência no Rio de Janeiro poderia ser combatida, não impedindo a realização dos Jogos Olímpicos na cidade. Além disso, pro-

mover respostas à alta criminalidade nas favelas cariocas era um assunto fundamental para o fortalecimento do governador do Rio de Janeiro diante da opinião pública do estado.

De acordo com o Decreto n° 42.787/2011 (Rio de Janeiro 2011), as UPPs deveriam envolver: *i*) a intervenção tática para a retomada do território dominado por grupos armados; *ii*) a estabilização do terreno após o processo de invasão por meio do restabelecimento da ordem; e *iii*) a implantação e a institucionalização da Unidade de Polícia Pacificadora. Dessa maneira, parte-se de uma linguagem estratégica militar — envolvendo atores como o Batalhão de Operações Especiais do Rio de Janeiro (BOPE/PMERJ), o Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) e as Forças Armadas — com o objetivo de conquista dos territórios controlados por grupos armados. Após a consolidação do domínio militar sobre as favelas cariocas, o objetivo era implantação de uma polícia de proximidade permanente, que ficaria responsável pela segurança no local e manutenção do controle do Estado sobre aquela área. Assim, as UPPs buscavam não apenas retomar um território dominado por grupos armados, como também se voltavam para o restabelecimento da “ordem social”.

Por conseguinte, as UPPs partiam da concepção de que era preciso: *i*) recuperar o território controlado pela criminalidade ostensivamente armada; e *ii*) devolver a essas comunidades a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao desenvolvimento econômico e social destas (Carvalho 2018, 99). É possível notar que o primeiro objetivo engloba a noção de conquista, uma vez que delinea a necessidade da “recuperação” do território por meio do uso ostensivo da força. Nessa conjuntura, a polícia e as forças militares acabam figurando como a força reguladora e operadora da ordem dentro da favela, e não há avanços significativos no que tange à desigualdade social e aos problemas estruturais das comunidades. O segundo objetivo, por sua vez, engendra um caráter tutelar por parte do Estado, delimitando a necessidade do restabelecimento da ordem nas favelas por meio da ingerência do poder público. Este último ainda salienta a busca pelo desenvolvimento social nas localidades sob intervenção. Todavia, esse caráter foi subdesenvolvido no decorrer da política de pacificação, que se concentrou muito mais em uma gestão militarizada dos territórios das UPPs.

A política de pacificação foi possível porque o discurso dominante “reduziu o crime à sua dimensão mais visível e espetacular, o conflito aberto, enquanto a favela permaneceu estigmatizada como território de violência em potencial que demanda controle permanente” (Barreira 2013, 151). Nesse contexto, fortalece-se a concepção de que a cidadania só poderá ser levada à favela por meio da gestão verticalizada e militarizada desta — as

práticas pacificadoras (Valente 2016, 21–2). A UPP, então, compartilha da visão da cidade partida, e entende que o processo de ocupação e retomada desses territórios por vias militares é uma espécie de “libertação” dos indivíduos que vivem nessas localidades e de produção de cidadania (Valente 2016). Todavia, a política de pacificação no Rio de Janeiro não está limitada aos problemas e particularidades da política e da sociedade carioca (Hoff and Blanco 2020).

Essa política está circunscrita a uma conjuntura histórica mais ampla, estando presente inclusive nas estratégias e práticas adotadas pelos *force commanders* brasileiros no Haiti. A pacificação, então, constitui-se em uma racionalidade de governo — em termos foucaultianos, como conduta da conduta — que dá suporte a práticas pacificadoras, que historicamente se baseiam no emprego da violência e no estabelecimento da tutela do Estado sobre grupos sociais que são percebidos como desviantes da norma social. Portanto, a ideia de pacificação joga luz sobre a base autoritária na qual está assente a governamentalidade do Estado brasileiro: a percepção de que preciso pacificar via dominação militar, para então promover uma “integração civilizadora” das populações periféricas. Esse entendimento, no entanto, cada vez mais converge com práticas e racionalidades políticas de âmbito internacional, principalmente no tocante aos mecanismos utilizados para a promoção da segurança nas cidades.

A criação do projeto das UPPs envolvia o entendimento de que as favelas, após anos de domínio do tráfico, precisavam ser reestruturadas de acordo com a ordem social dominante. As ações pacificadoras, por conseguinte, apresentavam-se explicitamente como uma oportunidade para que aqueles territórios e os seus moradores fossem integrados à vida política, social e econômica do Rio de Janeiro. No entanto, a pacificação das favelas, ainda que implicitamente, invocava uma “missão civilizatória” (Oliveira 2014, 138). Como os cidadãos das favelas são, majoritariamente, percebidos como o “outro” a ser pacificado, cria-se uma ambiguidade no tratamento a eles concedido. Por vezes, são tidos como “reféns” dos traficantes e da violência, mas em muitas ocasiões são taxados como os seus “cúmplices” ou “apoiadores” (Leite 1997).

A relação entre o policial pacificador e o morador sobre o qual incidem as ações pacificadoras parte da percepção de alteridade: o primeiro é um agente da ordem social legítima e o segundo é produto dos processos de desvio dessa ordem. A dinâmica que se estabelece, portanto, demanda a completa aceitação, por parte dos moradores, da sua condição subalterna dentro daquela relação. Nesse sentido, a política de pacificação reencenava de modo improvisado as interações entre o conquistador colonial e os indivíduos vítimas das suas ações pacificadoras.

A polícia acabava figurando como a força reguladora e operadora da ordem dentro da favela, e não há avanços significativos no que tange à desigualdade social e aos problemas estruturais das comunidades. Assim, nas favelas nas quais houve a instalação de UPPs o governo era transferido para a polícia, que poderia tomar decisões quanto ao horário de circulação dos moradores, o horário de funcionamento do comércio local e a realização de festas e eventos comunitários. Além disso, a instalação de uma UPP possuía um caráter tutelar por parte do Estado, delimitando a necessidade do restabelecimento da ordem nas favelas por meio da ingerência do poder público. Assim, as UPPs — que foram recebidas com otimismo pela sociedade carioca e pelos poderes públicos — não demoraram a transparecer as suas contradições.

CONCLUSÃO

No decorrer desse artigo, observou-se que a lógica da ideia de pacificação está presente ao longo de toda a história brasileira, e se converte em um quadro discursivo que sustenta, apoia e forma práticas e racionalidades políticas nas mais diversas esferas — conectando, muitas vezes, práticas que se encontram aparentemente distantes. Por conseguinte, a pacificação constitui uma importante racionalidade que forma e informa a governamentalidade brasileira. Esta última, por sua vez, acaba por dar origem a instituições, práticas políticas e identidades particulares. O termo pacificação permite que se problematize como o conflito foi construído historicamente no território brasileiro, a partir do estabelecimento de uma relação de alteridade entre o agente pacificador e o “outro” a ser pacificado. Além disso, a ideia de pacificação foi empregada pelos agentes políticos e sociais como sinônimo de um instrumento de manutenção da unidade territorial por meio do uso da força. Dessa forma, a ideia de pacificação se converte em uma categoria que possibilita que determinados territórios e grupos sociais sejam convertidos em alvos de práticas de repressão e controle por parte do Estado. Ela compõe, conseqüentemente, parte da episteme de governo do Estado brasileiro, convertendo-se em fonte de informação para o estabelecimento de práticas discriminatórias e de controle social.

Nesse sentido, observa-se que o termo pacificação se configura em um ponto de conexão entre a política de pacificação no Rio de Janeiro e o *modus operandi* adotado pelas Forças Armadas Brasileiras no comando da Minustah. O Brasil esteve à frente do comando militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas para o Haiti dos anos de 2004 ao ano 2017. Durante esse período, as forças militares foram amplamente utilizadas para responder aos desafios advindos do domínio das regiões perifé-

cas em Porto Príncipe por gangues. Nesse contexto, o Brasil se utilizou da sua experiência doméstica — marcada pela necessidade de responder à alta criminalidade urbana nas periferias brasileiras por meio das Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLOs) — ao lidar militarmente com o desafio representado pelas gangues em Porto Príncipe no Haiti. No entanto, também é possível constatar que houve uma ampla incorporação do aprendizado técnico e operacional obtido com a participação brasileira na Minustah às políticas de segurança pública do país. Em grande parte, a experiência brasileira no Haiti também repercutiu internamente ao ser incorporada na criação das UPPs. Nesse sentido, é possível observar que as UPPs incorporam, por um lado, táticas de policiamento e repressão tradicionalmente brasileiras e, por outro, tentam incluir as estratégias de construção da paz operadas pelas Nações Unidas em países pós-conflito — como a instalação das UPPs sociais.

AGRADECIMENTOS

O autor agradece o auxílio financeiro proporcionado às suas pesquisas pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Unila sob os seguintes instrumentos financeiros: PRPPG N° 109/2017, PRPPG N° 58/2018, PRPPG N° 110/2018, PRPPG N° 149/2018, PRPPG N° 154/2018, PRPPG N° 25/2019, PRPPG N° 80/2019, PRPPG N° 66/2020, PRPPG N° 104/2020, PRPPG N° 105/2020, PRPPG N° 166/2021, PRPPG N° 205/2021. Além disso, o autor agradece o apoio financeiro recebido por meio do Programa de Pesquisa Básica e Aplicada (PBA — Chamada Pública 09/2021) da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Paraná e por meio da Bolsa de Produtividade em Pesquisa — PQ 2 (Chamada CNPq N° 04/2021 – Processo 305331/2021 3) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq.

REFERÊNCIAS

Andrade, Israel de Oliveira, Eduarda Passarelli Hamann, and Matheus Augusto Soares. 2019. *A participação do Brasil nas operações de paz das nações unidas: evolução, desafios e oportunidades*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8939/1/td_2442.pdf.

Andrea, Francisco José de Sousa Soares de. 1837. *Ofício do Marechal Andréa, de 18 de dezembro de 1837*. Arquivo Público do Pará, Correspondência do Governo com a Corte, Ofício número 32.

Banco Mundial. 2013. “O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs”. *Relatório do Setor de Desenvolvimento Sustentável*. <http://documents.worldbank.org/curated/pt/760411468227666514/pdf/760110ES-W0P12300Rio0de0Janeiro02013.pdf>.

Barreira, Marcos. 2013. “Cidade olímpica: sobre o nexa entre reestruturação urbana e violência na cidade do Rio de Janeiro”. In *Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social*, edited by Felipe Brito, and Pedro Rocha de Oliveira. 129-168. São Paulo: Boitempo.

Blanco, Ramon. 2015. “The UN peacebuilding process: an analysis of its shortcomings in Timor-Leste”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 58, no. 1: 42-62. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201500103>.

Blanco, Ramon. 2017. “The Brazilian Engagement with Peace Operations: A Critical Analysis” *Revista Brasileira de Política Internacional* 60, no. 2: 1-20. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201700206>. Acesso em: 14/07/2020.

Blanco, Ramon. 2020. *Peace as Government: The Will to Normalize Timor-Leste*. Londres: Lexington Books.

Bracey, Djuan. 2011. “O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti”. *Contexto Internacional* 33, no. 2: 315-31. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000200003>.

Brasil — Exército Brasileiro. 2015. *Manual de Campanha: Operações de Pacificação*. Exército Brasileiro — Estado-Maior Do Exército.

Brasil — Ministério da Defesa. 2020. *Tabela: Histórico de GLOs*. Chefia de Operações Conjuntas: Seção de Operações Complementares. https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2.TABELAS_GLO_atualizada_em_MAR_20.pdf.

_____. 2020. *Garantia da Lei e da Ordem*. Site do Ministério da Defesa. <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>.

_____. 2020. *Patronos*: Biografia Resumida de Duque de Caxias. Ministério da Defesa: Exército Brasileiro. http://www.eb.mil.br/patronos/-/asset_publisher/DJfoSfZcKPXu/content/biografia=-resumida-do-duque-de-caxias?inheritRedirect=false.

Brasil. 2012. *Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia de Nacional Segurança*. Brasília: Ministério de Defesa.

Carvalho, José Murilo de. 2008. *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial*. Teatro de Sombras: apolítica imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. 2019. *Forças armadas e política no Brasil*. São Paulo: Todavia.

Carvalho, Monique Batista. 2018. “Bem-Aventurados os pacificadores: práticas de militarização e disciplinarização dos corpos nos programas de pacificação das favelas do Rio de Janeiro”. In *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção*, edited by Márcia Pereira Leite et al. Rio de Janeiro: Mórula.

Castro, Celso, and Marques, Adriana. 2019. *Missão Haiti: A visão dos Force Commanders*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Dean, Mitchell. 2010. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Londres: SAGE Publications.

Dussel, Enrique. 2000. Europa, modernidad y eurocentrismo. In: Lander, Edgardo (ed.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso.

Foucault, Michel. 2007. *Security, Territory, Population*. Basingstoke: Palgrave, Macmillan. (Originalmente publicado em 1977–1978).

_____. 2008. *The Birth of Biopolitics*. Basingstoke: Palgrave, Macmillan. (Originalmente publicado em 1978–1979).

_____. 1975. *The Birth of the Clinic*. New York: Vintage.

_____. 1979. *Microfísica do poder*. Org. e trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal.

_____. 1991. “Governmentality”. In *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, edited by Graham Burchell, Colin Gordon, and Peter Miller. University of Chicago Press.

_____. 2012. “As formações discursivas”. In *A Arqueologia do Saber*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Franco, Marielle. 2014. *UPP — Redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro*. Dissertação — mestrado. 136 p. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo. Mestrado em Administração. Rio de Janeiro.

Galtung, Johan. 1967. “Peace Research: science or politics in disguise?”. In *Peace, Research, Education, Action*, edited by Johan Galtung.

Galtung, Johan. 1969. "Violence, Peace, and Peace Research". *Journal of Peace Research* 6, no. 3: 167–91.

Gordon, Collin. 1991. "Governmental Rationality: An Introduction". In *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, edited by Graham Burchell, Colin Gordon, and Peter Miller. University of Chicago Press.

Guerra, Lucas, and Ramon Blanco. 2018. "A construção da Paz no Cenário Internacional: do Peacekeeping Tradicional às críticas ao Peacebuilding Liberal". *Carta Internacional* 13, no. 2: 5–30. <https://doi.org/10.21530/ci.v13n2.2018.775>.

Harig, Christoph. 2018. "Re-Importing the 'Robust Turn' in UN Peacekeeping: Internal Public Security Missions of Brazil's Military". *International Peacekeeping* 26, no. 2: 1–28. <https://doi.org/10.1080/13533312.2018.1554442>.

Heleno, Augusto. 2019. "Entrevista com o General Augusto Heleno". In *Missão Haiti: A visão dos Force Commanders*, edited by Celso Castro, and Adriana Marques: 75–114. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Hoff, Natali, and Ramon Blanco. 2020. "A pacificação como governo: as UPPs cariocas como dispositivos da governamentalidade global". *Revista Brasileira de Ciência Política*, no. 33: 1–48. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2020.33.234222>

Instituto de Segurança Pública — RJ. 2016. *Balanco de Indicadores da Política de Pacificação (2007-2015)*, edited by Diego Coelho, and Marcello Provenza. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública. http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificao2015.pdf

Joseph, Myrtho, and Fahui Wang. 2010. "Population density patterns in Port-au-Prince, Haiti: A model of Latin American city?". *Cities* 27, no. 3: 127–36. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2009.12.002>

Kemer, Thaise, Alexandro de Eugênio Pereira, and Ramon Blanco. 2016. "A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de peacebuilding". *Revista Sociologia e Política* 24, no. 60: 137–50. <https://doi.org/10.1590/1678-987316246006>.

Kendall, Gavin, and Gary Wikham. 1999. *Using Foucault's Methods*. London: SAGE Publications.

Kenkel, Kai Michael. 2015. "A Participação do Brasil nas Forças de Paz da ONU: situação atual e perspectivas futuras (palestra)". *Escola Superior de Guerra: Centro de Estudos Estratégicos*. https://www.esg.br/publi/a_participacao_do_brasil_nas_forcas_de_paz.pdf.

Kray, Hendril. 2017. “Pacificação e Política, 1835-1846”. In *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*, edited by Adriana Barreto de Souza et al.: 151–76. São Paulo: Alameda.

Leite, Márcia da Silva Pereira. 1997. “Da metáfora da guerra à mobilização pela paz: temas e imagens do Reage Rio”. *Cadernos de Antropologia e Imagem* 3, no. 4: 121–45.

Lemke, Thomas. 2002. “Foucault, Governmentality, and Critique”. *Rethinking Marxism* 14, no. 3: 49–64.

Lemke, Thomas. 2007. “An indigestible meal? Foucault, governmentality and state theory”. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, no. 15.

Lima, Antonio Carlos Souza. 1995. *Um Grande Cerco de Paz. Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

Mattos, Ilmar Rohloff. 1990. *O tempo saquarema: a formação do Estado Imperial*. São Paulo: HUCITEC.

Mbembe, Achille. 2018. *Crítica da Razão Negra*. São Paulo: N-1 Edições.

_____. 2018. *Necropolítica*. São Paulo: N-1 Edições.

Moreira, Vania 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*, edited by Adriana Barreto de Souza et al. São Paulo: Alameda.

Neocleous, Mark. 2014. *War Power, Police Power*. Edinburgh University Press Ltd.

Oliveira, Gilberto Carvalho. 2020. “O conceito de estabilização: implicações no campo das operações de paz contemporâneas”. *Carta Internacional* 15, no. 2: 190–212. Belo Horizonte. <https://doi.org/10.21530/ci.v15n2.2020.1019>.

_____. 2017. “Estudos da Paz: Origens, Desenvolvimentos e Desafios Críticos Atuais”. *Carta Internacional* 12, no. 1: 148–72. Belo Horizonte. <https://doi.org/10.21530/ci.v12n1.2017.611>.

Oliveira, João Pacheco de. 1998. *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contracapa.

_____. 2014. “Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios”. *Revista MANA* 20, no. 1: 125–61. <https://www.scielo.br/j/mana/a/BsL7sjmKX9445mRjYp7mZzw/?format=pdf&lang=pt>.

Oliveira, João Pacheco de. 2017. “Uma Guerra sem Fim: a retórica da pacificação e práticas institucionalizadas de produção da desigualdade”. In *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*, edited by Adriana Barreto de Souza et al. São Paulo: Alameda.

Perrone-Moisés, Beatriz. 1992. “Índios Livres e Índios Escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial”. In *História dos Índios no Brasil*, edited by Manuela Carneiro da Cunha: 115–32. São Paulo: Companhia das Letras/Secretaria Municipal de Cultura/FAPESP.

Pureza, José Manuel. 2011. “O desafio crítico dos estudos para a paz”. *Relações Internacionais*, no. 32: 522. <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n32/n32a01.pdf>.

Quijano, Anibal. 1992. “Colonialidad y Modernidad/Racionalidad”. *Perú Indígena* 13, no. 29: 11–20.

Rose, Nicholas, and Peter Miller. 1992. “Political Power Beyond the State: Problematics of Government”. *British Journal of Sociology*, no. 43: 172–205.

Rose, Nicholas. 2004. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. London/Cambridge: Cambridge University Press.

Santos Cruz, Alberto dos. 2019. “Entrevista com o General Carlos Alberto dos Santos Cruz”. In *Missão Haiti: A visão dos Forças Comandantes*, edited by Celso Castro, and Adriana Marques: 75–114. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Schuberth, M. 2019. “Brazilian Peacekeeping? Counterinsurgency and Police Reform in Port-au-Prince and Rio de Janeiro”. *International Peacekeeping* 26, no. 4: 487–510.

Silva, Antônio de Morais. 1789. *Diccionario da Língua Portuguesa*. Lisboa: Na.

Souza, Adriana Barreto de et al. 2017. “Uma Nação Ordeira: a longa história da violência pacificadora no Brasil”. In *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*, edited by Adriana Barreto de Souza et al. São Paulo: Alameda.

Souza, Adriana Barreto de. 2008. *Duque de Caxias: o homem por trás do monumento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Souza, Adriana Barreto de. 2017. “Mito de Estado, Estado é: O Duque de Caxias e as práticas pacificadoras do Exército Imperial”. In *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*, edited by Adriana Barreto de Souza et al. São Paulo: Alameda.

United Nations — UN. 2004. *Resolution 1529*. Security Council. <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1529>.

United Nations — UN. 1945. *UN Charter*. United Nations. <https://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>.

Valente, Júlia Leite. 2016. *UPP's: governo militarizado e a ideia de pacificação*. Rio de Janeiro: Revan.

Ventura, Zuenir. 1994. *Cidade Partida*. São Paulo: Companhia das Letras.

Zanotti, Laura. 2013. "Governmentality, Ontology, Methodology". *Alternatives: Global, Local, Political* 38, no. 4: 288–304.

NOTAS

1. O Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou a criação da Minustah após o colapso institucional do Estado no Haiti. Esse colapso ocorreu em decorrência da renúncia de Jean-Bertrand Aristide, em fevereiro de 2004. A renúncia se deu por causa das pressões dos governos da França e dos Estados Unidos por conta do conflito civil que teve início no país pelas tensões entre o líder haitiano e os seus opositores. De forma resumida, pode-se dizer que o conflito teve início após os resultados controversos das eleições de 2000, nas quais Aristide foi eleito.
2. Para ver mais sobre os padrões de densidade populacional em Porto Príncipe, ver: Joseph and Wang (2010).
3. O governo é entendido nesse trabalho, a partir de uma leitura foucaultiana, como a conduta da conduta. Ele não se restringe, portanto, às esferas formais do Estado, englobando as práticas cotidianas de exercício do poder, tendo em vista a produção de comportamentos em uma dada sociedade/instituição.
4. Para uma compreensão mais aprofundada de como a noção de governamentalidade pode ser para melhor problematizar processos relacionados à paz e à construção da paz, ver Blanco (2020).
5. É possível perceber que a doutrina de pacificação brasileira apresenta racionalidades e práticas que se aproximam da doutrina de estabilização, presente em operações de paz da Organização das Nações Unidas e nos processos de reconstrução pós-bélica liderados pelos Estados Unidos. Este assunto será explorado em maior profundidade no decorrer deste artigo.
6. Para um breve delineamento dos Estudos para a Paz, ver Oliveira (2017).
7. Para Galtung, violência diz respeito “à causa da diferença entre a realização potencial e a realização atual” (1969, 171)
8. Para ler mais sobre esse assunto, ver: Carvalho (2008).
9. Para ver mais sobre as Revoluções Brasileiras do período imperial, ver: Duque (1998).
10. Para ver mais sobre esse assunto, ver: Souza (2008).
11. A Balaiada foi uma revolta popular ocorrida no Maranhão entre 1838 e 1841. A balaiada foi liderada por homens pobres, mestiços e escravos, e tem as suas origens no descontentamento popular quanto à atuação dos prefeitos — cargo criado pelo presidente da província Camargo. No entanto, o movimento também questionava a própria autoridade monárquica no Brasil.
12. Principalmente com a publicação do livro *A Revolução na Província do Maranhão desde 1839 a 1840* por José Gonçalves de Magalhães.
13. A diminuição da utilização da palavra pacificação no século XX não tornou as práticas a ela relacionadas menos frequentes. Pelo contrário, de um modo geral, observa-se que a lógica da tutela e de paz militarizada é incorporada pelas elites militares brasileiras como uma parte importante

- das suas ideologias intervencionistas. Para ver mais sobre essas ideologias, ver: Carvalho (2019).
14. Em 1948, por meio da autorização do Conselho de Segurança, foi criada a primeira operação de paz. Essa operação se deu a por meio da preparação e do envio de militares da ONU para o Oriente Médio com o objetivo de monitorar o Acordo de Armistício entre Israel e seus vizinhos árabes. Desde então, 63 operações de paz foram criadas.
 15. As operações de *peacemaking* (promover a paz) são caracterizadas por um escopo de atuação mais limitado e voltado para as negociações de paz. O propósito desse tipo de operação é gerenciar e solucionar os conflitos violentos por vias diplomáticas, com a finalidade de promover um cessar-fogo ou o acordo de paz entre as partes beligerantes (Guerra and Blanco 2018).
 16. As operações de *peacekeeping* (manutenção da paz) englobam a presença de tropas no terreno — os boinas azuis (*blue helmets*). Além disso, elas envolvem o consentimento das partes beligerantes, a imparcialidade das forças de paz e o não uso da força por parte das tropas da ONU, com exceção de necessidade de autodefesa e defesa do mandato (Andrade, Hamann, and Soares 2019, 9). Segundo a ONU, o *peacekeeping* pode ser definido como uma “técnica voltada para preservar a paz, mesmo que frágil, onde os combates foram interrompidos, e auxiliar na implementação de acordos alcançados pelos *peacemakers*” (ONU 2008, 18).
 17. As operações de *peace-enforcement* (pacificação) envolvem a imposição da paz por meio do uso de medidas coercitivas e militares, desde que autorizadas pelo Conselho de Segurança. Essas operações têm como objetivo acabar com os conflitos violentos e restaurar a paz quando há resistência das partes em solucionar as divergências via mecanismos diplomáticos internacionais. Nesses casos, para resguardar a população envolvida, Estados terceiros atuariam na direção de “forçar a paz” (Guerra and Blanco 2018, 7–15).
 18. As operações *peacebuilding* (construção da paz) têm o propósito de promover a paz sustentável, o desenvolvimento e um ambiente estável nos países intervindos. Esse tipo de operação compreende que a paz só poderá ser promovida a partir de uma análise estrutural sobre as causas dos conflitos violentos. Desse modo, o escopo de intervenção do *peacebuilding* é mais ampliado do que nas operações descritas anteriormente, uma vez que ele envolve a atuação nas esferas securitária, política, social e econômica (Guerra and Blanco 2018, 7–15).
 19. Para uma leitura crítica acerca da participação brasileira em operações de paz, ver Blanco, 2017.
 20. Posto de comando militar das forças de paz da ONU no terreno e responsável pelo desenho estratégico da missão. Esse posto, convencionalmente, é rotativo dentre as nações participantes. Todavia, o Brasil, excepcionalmente, forneceu todos os *force commanders* da Minustah.
 21. Para ver mais sobre esse assunto, ver: Harig (2018).

22. Para ver mais sobre esse assunto, ver: Bracey (2010).
23. Para ver mais sobre esse assunto, ver: Oliveira (2020).
24. O General Heleno foi o primeiro *force commander* brasileiro na Minustah, permanecendo no comando militar da operação de junho de 2004 a agosto de 2005.
25. Favela localizada na capital haitiana, Porto Príncipe, marcada pelo domínio de gangues e pela frequente ocorrência de crimes violentos, como sequestros e assassinatos. Bel Air foi a primeira favela a ser pacificada no Haiti por meio da retomada do território a partir do enfrentamento militar e da instalação de uma companhia permanente na localidade.
26. O General Heleno (2019, 38), inclusive, destaca a presença ONG brasileira Viva Rio no Haiti e também do coronel da polícia militar, Ubiratan Angelo, que ocupava o cargo de coordenador de segurança humana do Viva Rio. É importante destacar que Ubiratan Angelo assumiu posteriormente o cargo de Comandante Geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro entre os anos de 2006 e 2007.
27. O general Santos Cruz foi o quarto *force commander* brasileiro na Minustah, permanecendo no comando militar da operação de janeiro de 2007 a abril de 2009.
28. *Strong Points*, dentro da estratégia militar, são pontos defensivos, fortemente armados, em torno dos quais outras posições estratégicas são agrupadas para que se possa consolidar a uma posição e dominar o terreno disputado.
29. Cité Soleil é um bairro periférico de Porto Príncipe, capital do Haiti. No momento da chegada das forças de paz da ONU no Haiti, esse bairro se encontrava dominado por gangues locais e era palco de confrontos entre gangues e práticas criminosas constantes.
30. Foram entrevistados, ao todo, nove *force commanders* da Minustah, entre eles: General Heleno, General Elito, General Santos Cruz, General Floriano Peixoto, General Paul Cruz, General Ramos, General Goulart, General Pujol e General Ajax.
31. A política de pacificação tem como marcos regulatórios iniciais o Decreto nº 41.650, publicado no Diário Oficial em 22 de janeiro de 2009, que dispôs sobre a criação da UPP dentro da Polícia Militar do Rio de Janeiro. E em 5 de março de 2010 é aprovado o Regimento do Comando da Polícia Pacificadora por meio do Ato do Comandante Geral da PMERJ, Portaria 0337. Esses documentos, no entanto, não deixavam claro qual seria o escopo, os objetivos e os procedimentos da política.

DO HAITI AO RIO DE JANEIRO E VICE-VERSA: A PACIFICAÇÃO ENQUANTO PILAR DA GOVERNAMENTALIDADE BRASILEIRA ACERCA DA PAZ

RESUMO

Tendo em conta a crescente aparição do termo pacificação no vocabulário político brasileiro e a sua constante associação ao uso de políticas militarizadas para o combate a grupos criminosos e para a retomada das regiões periféricas dominadas por esses grupos, o presente artigo analisa como a ideia de pacificação está no centro das práticas brasileiras apresentadas enquanto construção da paz — seja em âmbito doméstico ou internacional. Dessa forma, entende-se que a ação militar é um aspecto central da governamentalidade brasileira no que toca a construção da paz, nacional e internacionalmente. Para aprofundar essa temática, o artigo analisa de que maneira a experiência brasileira no comando militar da Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (Minustah) está relacionada com as práticas e racionalidades presentes nas Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) cariocas e vice e versa.

Palavras-chave: Pacificação; Governamentalidade; UPPs; Minustah.

ABSTRACT

Considering the increasing appearance of the term pacification in Brazilian political vocabulary and its constant association with the use of militarized policies to combat criminal groups and to retake peripheral regions dominated by these groups, this article analyzes how the idea of pacification is at the core of Brazilian practices presented as peacebuilding — whether domestically or internationally. Thus, it is understood that military action is a central aspect of Brazilian governmentality when it comes to peacebuilding, domestically and internationally. To further explore this theme, the article analyzes how the Brazilian experience in the military command of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (Minustah) is related to the practices and rationalities present in the Rio de Janeiro Pacifying Police Units (UPPs) and vice versa.

Keywords: Pacification; Governmentality; UPPs; Minustah.

A Guerra para Dentro: Pacificação como doutrina e prática das Forças Armadas do Brasil

The Warfare Inside: Pacification as doctrine and practice of the Brazilian Armed Forces

Rev. Bras. Est. Def. v. 8, n. 2, jul./dez. 2021, p. 99-125

DOI: 10.26792/RBED.v8n2.2021.75263

ISSN 2358-3932

THIAGO RODRIGUES
TADEU MORATO MACIEL
THAIANE MENDONÇA

INTRODUÇÃO

O uso do termo “pacificação” tem sido recorrente no processo de estruturação da sociedade brasileira, embora com importantes variações no tempo e no espaço. Os primeiros alvos dos processos de pacificação foram os povos nativos, desde o início do período colonial (1500–1822), em um processo de “conquista” colocado em prática por missionários (especialmente jesuítas), os quais combinavam a repressão explícita com práticas mais “sutis” de tutela (Souza Lima 2015).

Desde o século XIX, a ideia da *pacificação* esteve presente na própria estruturação das Forças Armadas, em especial do Exército brasileiro. Não coincidentemente, os primeiros eventos que possibilitaram a vinculação entre pacificação e a defesa da unidade do território brasileiro foram, no

Thiago Rodrigues — Professor Associado no Instituto de Estudos Estratégicos (Inest) da Universidade Federal Fluminense (UFF), vice-coordenador do Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST/Inest), coordenador do laboratório de pesquisa Segurança e Defesa nas Américas (SeDeAmericas/CNPq/UFF) e pesquisador do “Foro Cúcuta” (Cries/Argentina e Stanley Center for Peace & Security/EUA).

Tadeu Morato Maciel — Professor Colaborador e pós-doutorando (bolsista PNPd/Capes) no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST) e na graduação em Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (Inest) da Universidade Federal Fluminense (UFF), pesquisador do Laboratório de Estudos sobre Política Externa Brasileira (Lepeb/UFF), coordenador do laboratório de pesquisa Nexus (SeDeAmericas/NEA/CNPq/UFF).

Thaiane Mendonça — Doutoranda em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), Mestre em Estudos Estratégicos e Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INest/UFF). É pesquisadora do Laboratório de Análise em Segurança Internacional e Tecnologias de Monitoramento (LASInTec/UNIFESP) e do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES/UNESP).

Segundo Reinado, as vitórias militares do governo imperial contra insurgências regionais. Essas vitórias tiveram na figura do Duque de Caxias seu principal herói, sendo a ele atribuídos os epítetos de “Pacificador” e “Duque de Ferro”.

Além do elemento unificador, os militares atribuíram-se um papel mais abrangente, traduzido na missão de “produzir” uma Nação onde apenas percebia-se atraso e degenerescência racial. Operando como vanguarda política e intelectual — orientada por preceitos do positivismo de Augusto Comte — as Forças Armadas promoveram o republicanismo, atualizando sua “missão civilizatória” pelo lema comtiano que terminou por ser gravado na bandeira republicana: “ordem e progresso”. Entrado o novo século, a tarefa de formar uma Nação seguiu sendo interpretada pelos militares em sentido amplo: delimitar e garantir o território, conquistar e integrar toda a população. Em tal contexto, houve tanto a destruição das insurreições nos sertões — Canudos e Contestado — como as “comissões indigenistas” de Cândido Rondon. “Pacificar”, tanto pela força como pela acolhida, passou a ser o signo articulador do objetivo em alcançar a “ordem” e o “progresso”.

Nesse artigo, apropriando-nos da genealogia do poder, perspectiva teórico-metodológica sugerida por Michel Foucault (1999), buscamos analisar os significados das práticas de pacificação no Brasil, como nelas operam a violência (implícita ou explícita) e como elas se ligam a uma percepção de que as Forças Armadas seriam a instituição nacional mais bem preparada para se responsabilizar pela construção e pela salvação da Pátria.

O método genealógico nos incita a reparar nas *proveniências* que conformam situações político-institucionais e discursivas do presente, prestando atenção a elementos negligenciados por modalidades de fazer historiográfico interessadas em processos lineares e causais centrados na ação de indivíduos e/ou instituições entendidos como “formadores” ou “criadores” de *outcomes* histórico-sociais complexos. Assim, a análise dos discursos e práticas das Forças Armadas visando à “pacificação” de determinadas populações tidas como perigosas ou, de alguma maneira, disruptivas, lançaria luzes para compreender não apenas formas tradicionais de ação e de intervenção dos militares nos rumos da vida institucional e social brasileiras, como, também, as manifestações mais recentes de ativismo militar no campo da segurança pública a partir das interpretações do dispositivo conhecido como “Garantia da Lei e Ordem”, contido no Art. 142 da Constituição Federal de 1988.

Nossa hipótese é a de que o signo da “pacificação” opera como um *dispositivo* que, ao longo da história nacional, foi utilizado para atualizar o esforço das Forças Armadas em perseguir a formação de um país orientando

pelo dístico da “ordem e do progresso”. Por dispositivo, adotamos a noção apresentada por Foucault, para quem esse elemento seria um conjunto

heterogêneo que implica discursos, instituições, estruturas arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais e filantrópicas. [...] O dispositivo é a rede que se estabelece entre estes elementos (Foucault 1994, 299–300, tradução nossa).

Desse modo, propomos o conceito de *dispositivo pacificação* como chave de leitura desse conjunto heterogêneo de doutrinas, treinamento, perspectivas filosóficas, valores morais, articulações nacionais e internacionais que compõe a busca incessante, pelas Forças Armadas brasileiras, de um *modelo de Nação* “harmônico”, “pacífico” e “desenvolvido”, tendo como parâmetros para esses objetivos padrões introduzidos pelo positivismo filosófico, centrados nos princípios da conservação da propriedade privada, na lisura com o trato da coisa pública e na conciliação (e não na “luta”) entre classes. Argumentamos que o *dispositivo pacificação* é o elemento comum que operacionaliza — tendo em vista esse conjunto de valores, práticas e discursos — políticas concretas de intervenção na vida nacional. Identificamos três momentos de emergência (de eclosão ou de aparecimento) da lógica da pacificação: o indigenismo de Rondon, as políticas de contrainsurgência do regime autoritário (1964–1985) e o “policciamento de pacificação” exercitado na Missão nas Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) e nas Forças de Pacificação no Rio de Janeiro.

Em consonância com autores como Skaar e Malca (2014) e Santos (2004), entendemos que o *dispositivo pacificação* pode indicar empírica e conceitualmente como se deu, ao longo da história nacional, o adestramento, a mobilização e o emprego das Forças Armadas para missões majoritariamente voltadas ao interior, visando ao controle, à integração e/ou à sujeição de setores específicos ao conjunto da população brasileira. Assim, pelo estudo das práticas de pacificação — e entendendo-as como signo distintivo do *ethos* militar brasileiro — seria possível observar como as Forças Armadas pouco se prepararam e, menos ainda, se engajaram em atividades tidas como as tradicionalmente reputadas às políticas de defesa de um Estado, ou seja, as guerras interestatais entendidas como as formas de conflito “público e justo” previsto no direito internacional e no direito consuetudinário de origem europeia (Gros 2009). Desse modo, as “guerras” das Forças Armadas brasileiras foram, historicamente, mais ações voltadas para dentro do território brasileiro, e tendo como alvos uma parte da população brasileira, do que a guerra entre Estados, enfrentando tropas formais estrangeiras. Argumentamos aqui que essas “guerras” efetivamen-

te travadas pelas Forças Armadas brasileiras podem ser traduzidas como *práticas de pacificação*.

Desse modo, e buscando expor como o *dispositivo pacificação* ativou cada uma dessas três fases, dividimos o artigo em três seções, seguidas de Considerações Finais. Na primeira, propomos uma genealogia da pacificação promovida pelas “Comissões Rondon”, no início do século XX, associadas ao projeto de integração e de tutela de povos indígenas. Entendemos que desse momento histórico e de suas práticas provêm elementos importantes para entender as atuais formas de atuação das Forças Armadas brasileiras em contextos de “pacificação”. Na seção seguinte, voltamos a análise genealógica para o estudo da incorporação pela doutrina militar brasileira das táticas de contrainsurgência indicadas para o combate a grupos guerrilheiros de esquerda no contexto da Guerra Fria, entre finais dos anos 1950 e meados dos anos 1970. Nesse ponto, buscaremos mostrar como se articulam as doutrinas de contrainsurgência com o *ethos* pacificador próprio das Forças Armadas brasileiras. Para efeitos dessa reflexão, entenderemos por “doutrina/doutrina militar” a forma pela qual o Exército brasileiro a define:

As doutrinas militares compreendem o conjunto harmônico de ideias e de entendimentos que define, ordena, distingue e qualifica as atividades de organização, preparo e emprego das Forças Armadas (FA). Dentro dessa visão, as doutrinas militares englobam a administração, a organização e o funcionamento das instituições militares (Exército Brasileiro 2014, 1).

Por fim, a última seção se volta aos mais recentes acontecimentos no campo da atuação das Forças Armadas brasileiras na *pacificação* voltada ao ambiente interno (segurança pública) e externo (missão de estabilização no Haiti), procurando defender o argumento de que essa fase trata-se de uma atualização das práticas e do *ethos* pacificador impressos nas Forças Armadas desde o século XIX, contendo elementos — ainda que adaptados e reformulados — do conteúdo “repressor” e “disciplinador” (ordem) associado ao “civilizador” e “integrador” (progresso).

RONDON: O MARECHAL DA PAZ

O termo “pacificação” é muito presente na história brasileira, mas seu conteúdo específico varia e se altera parcialmente ao longo do tempo. Os primeiros alvos dos processos de *pacificação*, utilizando precisamente essa expressão, foram os povos nativos, principalmente durante os séculos iniciais da conquista portuguesa (séc. XVI ao XVIII). Naquele momen-

to histórico, “pacificar” os “povos bravios” significou sedentarizar povos nômades, cristianizá-los e mobilizá-los para o trabalho escravo ou quase-escravo em terras da Igreja ou encomendadas a fidalgos portugueses (Rodrigues 2016).

No início do século XX, ainda tendo povos indígenas como foco, a palavra “pacificação” foi resgatada com um sentido próximo do utilizado no período colonial. Sua conotação mais “repressiva”, constituída ao longo do período da Regência (1831–1840) e do Segundo Reinado (1840–1889), foi rearticulada com índices mais “positivos”, destacando os objetivos de “integração” e de “civilização/civilidade” por meio da educação orientada pelos valores positivistas da jovem República (Trindade Lima 1999; Maciel 1999).

Nos anos iniciais da República, a imensidão territorial do interior brasileiro foi alvo de ações, ao mesmo tempo, *integradoras* (na economia, nos costumes, nos valores) e *consolidadoras* do território e da soberania nacional. Os dois elementos desse duplo eram indissociáveis e complementares. Para a execução desse projeto, no entanto, seria preciso lidar com a questão dos povos indígenas ainda não “assimilados” ou “aculturados”.

O protagonista de um novo indigenismo republicano foi Cândido Mariano da Silva Rondon. Nascido no interior da província do Mato Grosso em 1865, Rondon formou-se nas escolas militares da Corte, o que o colocou sob forte influência da filosofia positivista. Logo após formar-se na Escola Militar, Rondon engajou-se na Comissão Construtora de Linhas Telegráficas de Cuiabá ao Araguaia (1890–1898), do Mato Grosso (1900–1906) e do Amazonas (1907–1915) (Maciel 1999, 171).

Paralelamente aos objetivos estratégicos de expansão capitalista, as comissões propunham-se a demarcar as terras dos indígenas e direcioná-los para o trabalho nas obras de instalações das linhas. A intervenção era iniciada com a organização de uma expedição de contato, seguida da *pacificação* dos índios vistos como hostis ou arredios, derrotados e/ou atraídos para “postos indígenas”, onde deveriam ser sedentarizados (Souza Lima 2017, 27). Para que esse processo de atração obtivesse o êxito esperado pelas comissões, eram essenciais ações de “incentivo” para que houvesse o abandono das práticas indígenas vigentes (sociais, econômicas, políticas e culturais) e o estabelecimento de um vínculo de dependência em relação aos mencionados postos. Táticas empregadas por Rondon remontavam a elementos previamente aplicados desde os jesuítas no século XVI no trato com povos indígenas. Apresentar-se como um interlocutor *confiável* e *benevolente* com a população nativa constava dentre elas.

Diante da nova ênfase da atuação do Estado sobre os povos indígenas, em 1910 foi estabelecido o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), posteriormente renomeado Serviço

de Proteção aos Índios (SPI). Embora não fosse um órgão propriamente militar, suas práticas, léxico e esquemas classificatórios remetiam ao universo militar, além da extensa presença de militares em sua composição.

Além da demarcação de terras, essa instituição oferecia cuidados diversos para inserção do índio na “civilização”, tais como atendimento de saúde, educação formal e o desenvolvimento de ofícios vinculados ao cultivo e administração de solos, rios e lagos. Também eram distribuídos presentes (roupas, instrumentos de ferro, miçangas, perfumes etc.) para ajudar na “conversão” dos índios em “amigos” (Souza Lima 2017; Gomes 2014) — costumes, é importante lembrar, similares às trocas de presentes narradas pelos primeiros conquistadores europeus nas Américas.

Apesar da extinção da Comissão, em 1930, Rondon teve a oportunidade de retomar suas concepções de assistência e proteção aos grupos indígenas, quando assumiu a presidência, em 1939, do recém-criado Conselho Nacional de Proteção ao Índio (CNPI), que funcionava como uma espécie de instituição reguladora do SPI. Anos mais tarde, ele logrou novos êxitos em relação à sua formulação do indigenismo nacional, ao propor para o Presidente Vargas, em 1952, a criação do Parque do Xingu e ao testemunhar o estabelecimento, sob sua influência direta, do Museu do Índio.

Em 5 de maio de 1955, data de seu aniversário de 90 anos, Rondon recebeu o título de Marechal do Exército Brasileiro, promoção que normalmente é recebida por militares que participaram efetivamente em uma guerra, o que não era o seu caso. Em 1956, o antigo território do Guaporé, um dos principais campos onde atuou, passou a se chamar Rondônia em sua homenagem, sendo ele o único brasileiro a dar nome a uma unidade da Federação. Rondon faleceu em 1958 no Rio de Janeiro e, em 1963, foi homenageado com a designação de “Patrono da Arma de Comunicações do Exército Brasileiro”.

Com a sua morte, Rondon entrou no panteão ao lado — e, argumentamos aqui, de forma complementar — do Duque de Caxias. Junto ao “Duque de Ferro”, Rondon foi mitificado como “Marechal da Paz”, título cujo paradoxo intrínseco revela a própria natureza da noção de pacificação elaborada no seio das Forças Armadas, conjugando *força* e *cuidado*: “braço forte, mão amiga” (Rodrigues 2016, 126).

O indigenismo de Rondon propunha-se um “projeto paternalista” (Diacon 2004) de pacificação dos povos indígenas, assentado em métodos “não-coercitivos” e “educativos” de assimilação, que permitissem “ganhar a guerra através da paz” (Souza Lima 2017, 26). Assim, a *pacificação* no indigenismo de Rondon operou a partir do que Souza Lima (2017) chamou de *poder tutelar*, uma articulação entre assistência e coerção, que procurava “civilizar” por meios considerados pelo Estado como “não-violentos”,

mas que procuravam eliminar hábitos, práticas e costumes tradicionais dos povos visados, inculcando-lhes um novo *ethos* baseado nos valores da “civilização ocidental”.

Ao se interessar por dissecar as diversas lutas, interesses, discursos e práticas envolvidas no estabelecimento do SPI, Souza Lima atenta para uma arqueologia da formação do Estado brasileiro, identificando, no indigenismo republicano, uma série de técnicas *disciplinares* e *biopolíticas* que desnudam algumas tensões inerentes àquelas práticas de pacificação.

Ao analisar o surgimento das sociedades industriais na Europa, o filósofo Michel Foucault (1999) observou o aparecimento de duas grandes estratégias de governo, uma voltada à instrução e adestramento individual para viabilizar o trabalho no ambiente fabril/urbano, e outra objetivando regular a dinâmica geral das populações. O primeiro conjunto foi nomeado por Foucault (1997) como “poder disciplinar”; o segundo, como “biopolítica” (Foucault 1999; Foucault 2002). Ambos seriam, na análise do filósofo francês, conjuntos de técnicas provenientes de práticas e experiências variadas — como a prisão, o hospital, a caserna e o monastério — ou, ainda, programas gerais de intervenção para a melhoria de condições de vida da população que, em algum momento nessa virada de século XVIII para o século XIX, foram agenciadas e reunidas pelos Estados ganhando sentido enquanto táticas gerais de governo.

Os projetos de construção dos Estados nacionais, primeiro na Europa, depois nas Américas, incorporaram essas táticas de governo para lidar com os projetos de modernidade capitalista que se buscava implantar e para lidar com os traços de “atraso” e de “selvageria” que se procurava controlar e, no limite, eliminar.

Não por acaso, Souza Lima (1995) notou a elaboração de uma forma específica de biopolítica voltada às populações indígenas brasileiras, consideradas pelas elites políticas, econômicas, sociais e intelectuais do início da República como signo do atraso e da barbárie. Ao nomear esse aspecto particular da biopolítica como “poder tutelar”, o autor nos remete às indagações de Foucault, problematizando a ideia de que a assimilação do indígena à sociedade dita civilizada fosse predominantemente livre de lutas e contradições. Desse modo, a “pacificação” dos indígenas, representada pelas políticas encabeçadas por Rondon, estabeleceram um padrão que teria marcado as práticas das Forças Armadas brasileiras no que diz respeito ao seu compromisso com a produção de um país moderno, onde o dinamismo do “progresso” pudesse ser estimulado sem que a “ordem” (social, política, econômica e étnico-racial) fosse abalada.

Esse padrão permaneceria como elemento constituinte dos modos pelos quais as Forças Armadas brasileiras seguiriam pensando e atuando para li-

dar com questões de segurança no ambiente doméstico brasileiro — como as intervenções contemporâneas em segurança pública — ou no ambiente interno de outro país — como atesta a longa experiência dos militares no comando da Minustah. Antes de tratar desse ponto, passamos, na próxima seção, à análise de outro conjunto de componentes que, somado à experiência tutelar sobre os índios, marcaria o modo de atuação pacificadora das Forças Armadas do Brasil.

PACIFICAÇÃO E CONTRAINSURGÊNCIA NAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

As Forças Armadas brasileiras, a partir dos anos 1950, somou ao seu repertório de práticas de pacificação, construído desde o século XIX, um novo conjunto de técnicas reunidas sob o nome de “doutrina de contrainsurgência”, voltadas ao combate do que era, então, um novo fenômeno: a guerra revolucionária.

A doutrina da contrainsurgência é fruto das desastrosas experiências militares das metrópoles europeias nas guerras de descolonização na África e na Ásia, principalmente da França, e da necessidade de se repensar o modo de combater grupos irregulares impulsionados por forte motivação nacionalista, étnica ou ideológica. Europeus em luta no seu espaço colonial desenvolveram operações baseadas numa mescla entre operações militares ostensivas, toques de recolher, controle de circulação de pessoas e ações cívico-sociais voltadas ao oferecimento de infraestrutura básica e outros serviços. Pela combinação entre vigilância, coerção e assistencialismo, procurava-se conquistar a simpatia das populações — conquistar “corações e mentes” —, enfraquecendo um elemento central da força dos grupos insurgentes: o apoio popular.

Não é de estranhar, portanto, que a primeira onda de produção doutrinária de contrainsurgência tenha sido elaborada por militares franceses, como Roger Trinquier (1964) e David Galula (1964). Ambos tiveram experiência nas lutas coloniais francesas na Indochina ou no Magreb e, a partir da análise dessas experiências, passaram a defender que o enfrentamento das forças de libertação deveria ir além das ações coercitivas, investindo-se em capacidades administrativas locais e no oferecimento de serviço e benesses antes apenas disponíveis aos colonos de origem europeia. No campo coercitivo, as táticas militares tradicionais seriam de pouca utilidade. Desse modo, defenderam a adaptação de procedimentos jurídicos — incluindo a abolição de *habeas corpus* e mandados de prisão — e de práticas de investigação próprias do ambiente policial, como tortura de presos e infiltração em grupos subversivos. Naquele contexto, é importante notar

que o termo “pacificação” — usado no âmbito colonial europeu como sinônimo de sujeição de populações autóctones — foi recuperado por Galula para tratar da guerra na Argélia, dando o título ao seu mais importante livro: *Pacification en Algérie*, de 1963.

No Brasil, a contribuição francesa para a doutrina de contrainsurgência foi relevante. Para autores como Martins Filho (2008; 2012) e Duarte-Plon (2016), a influência doutrinária francesa seguia sendo forte no pós-Segunda Guerra Mundial, ecoando a passagem da Missão Militar Francesa no país, entre 1919 e 1940. Como aponta Martins Filho (2012, 41), o coronel Augusto Fragozo, que chegou a comandar a Escola Superior de Guerra (ESG) de 1967 a 1971, indicou o pioneirismo francês na introdução de sua palestra na Escola Superior de Guerra sobre guerra revolucionária, ainda em 1959.

Além dos cursos ministrados por militares brasileiros, baseados no material produzido pelos franceses, e dos intercâmbios entre os dois países, é importante destacar os contatos do general Paul Aussaresses (1918–2013) com militares brasileiros nos anos 1960 e 1970, que serviu como oficial na Guerra da Argélia. Aussaresses lecionou em cursos nos Estados Unidos baseado principalmente no trabalho de Trinquier e, posteriormente, transmitiu este conhecimento no Brasil no Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS) em Manaus, onde deu cursos nos quais defendeu os “interrogatórios coercitivos” — leia-se “tortura” — como uma “arma de guerra legítima e eficaz” (Duarte-Plon 2016, 63). A lógica desse raciocínio era a de que, não sendo o “subversivo” um combatente convencional, o Estado poderia utilizar-se de meios não-convencionais para seu combate sem que isso configurasse um crime ou uma violação da Convenção de Genebra.

Desta forma, no Brasil do regime autoritário, a tortura praticada ou chancelada por militares passou a ser ensinada e a ser considerada política de Estado contra os inimigos da ordem, o que resultou na prisão, tortura e morte de forma arbitrária de milhares de indivíduos considerados “inimigos internos”. Em um livro de memórias, Aussaresses admitiu que era o próprio General Figueiredo, último presidente militar e, antes disso, chefe do Serviço Nacional de Informação (SNI), quem dirigia os chamados “esquadrões da morte” e relatou ter presenciado uma sessão de tortura que teria sido dirigida por Figueiredo (Aussaresses 2008). As afirmações de Aussaresses não foram corroboradas ou refutadas por outras fontes.

Além da doutrina francesa de contrainsurgência, é importante ressaltar o que Martins Filho (2012, 523) indica como sendo o *ethos* militar francês, que prezava pelo ideal da “força moral” clausewitziana para a regeneração nacional. Este *ethos* encontrou solo fértil no Brasil, onde, desde o final do Segundo Reinado, os militares tinham incorporado o compromisso

moral com a ordem e com o desenvolvimento econômico do país. Assim, as contribuições da Missão Militar Francesa e, depois, da consultoria em contrainsurgência de militares franceses foi recebida com familiaridade e ressonância.

A intervenção militar na política, de acordo com essa lógica, é vista como um dever cívico das Forças Armadas. No caso brasileiro, o aumento do profissionalismo poderia impulsionar o envolvimento na política, não por este ser uma característica inerente ao profissionalismo, mas devido às circunstâncias políticas do momento, da formação dos oficiais e do estado das relações entre civis e militares em um particular momento de crise. A partir desta chave de leitura, o Golpe de 1964 não foi simplesmente uma reação a problemas de conjuntura, mas uma atitude amparada num *ethos* militar propenso à intervenção “civilizatória” e “pacificadora” de mais antiga procedência.

De acordo com Figueiredo (1980), desde os movimentos da independência, os militares no Brasil tiveram, com frequência, influência na tomada de decisão política em diferentes graus, arvorando-se o papel de intérpretes dos “interesses genuínos” da Nação (Figueiredo 1980, 118). Ao tratar especificamente da ideologia de Castello Branco, primeiro presidente militar do regime autoritário, Figueiredo (1980) discute a concepção castelista de que havia na corporação militar o “soldado profissional” e o “soldado político”. O soldado profissional seria aquele cuja preocupação principal é a sua profissão e sua dedicação à corporação e às tarefas cotidianas. O soldado político, por sua vez, seria aquele que tenderia a se envolver na política em situações de crise que, para os militares em 1964, era representada por um governo “corrupto, desnacionalizado, subversivo, prepotente etc.” (Figueiredo 1980, 97).

Para Figueiredo, teria sido, precisamente, a avaliação feita em 1964 pela elite militar de que o governo brasileiro era corrupto, subversivo e moralmente mau, que justificou o golpe entendido como “intervenção cirúrgica” (Figueiredo 1980), com o objetivo de extirpar o comunismo e *pacificar* o país. O *ethos* da pacificação, portanto, já fazia parte dos fundamentos da própria corporação militar brasileira, manifestando-se de forma específica em momentos diferentes da história nacional e dependendo do objeto de referência: indígenas, camponeses rebeldes (Canudos, Contestado), greves operárias, “subversão de esquerda”, governos “comunistas”.

Desde 1958, revistas militares brasileiras já davam atenção aos trabalhos sobre a guerra revolucionária produzidos por autores militares franceses, que eram traduzidos e compartilhados em grupos de estudo na Escola Superior de Guerra (ESG) e na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) (Martins Filho 2012, 528). Em 1962, o Estado-Maior

do Exército iniciou aulas sobre guerra de contrainsurgência, que atestavam o grau de preocupação das Forças Armadas com a guerra ideológica e revolucionária (Martins Filho 2008, 1).

O Estado-Maior das Forças Armadas, em 1961, compreendia “guerra revolucionária” como:

[...] guerra interna, de concepção marxista-leninista e de possível adoção por movimentos revolucionários diversos que — apoiados em uma ideologia, estimulados e, até mesmo, auxiliados do exterior — visam à conquista do poder através do controle progressivo, físico e espiritual da população sobre o que é desencadeada, desenvolvendo-se segundo um processo determinado, com a ajuda de técnicas particulares e da parcela da população assim subvertida (Estado-Maior das Forças Armadas *apud* Martins Filho 2012, 529).

Nota-se, a partir da citação, o uso de termos como o “controle da população” e “população subvertida”, indicativos de que a preocupação dos militares brasileiros era análoga à dos franceses em suas colônias. A ideia de *subversão* foi central durante o regime autoritário como justificativa para as ações repressivas, pois era entendida como ação pré-revolucionária e que, portanto, tinha que ser eliminada do seio da sociedade.

É importante, também, reparar como a Doutrina de Segurança Nacional (DSN) da ditadura civil-militar, elaborada na ESG em 1969, incorporou como definição e prática a articulação entre uma concepção de segurança — compreendida como manutenção de uma dada ordem política, social e econômica — e desenvolvimento — entendida como fomento ao crescimento do PIB e ao fortalecimento de setores específicos das elites econômicas do país, associadas ao capital estrangeiro. Na DSN,

o desenvolvimento é [entendido como] crescimento contínuo da capacidade do Poder Nacional, através do crescimento dos elementos políticos, econômicos, psicossociais e militares que o compõem” (Amaral Gurgel 1975, 58 *apud* Comblin 1978, 66).

A lógica político-econômica que lastreou o chamado “milagre brasileiro” atualizou, por meio do binômio segurança-desenvolvimento (Rodrigues and Kalil 2021), a racionalidade estruturante da visão de país das Forças Armadas centrada no equilíbrio entre “ordem” e “progresso”. Nesse contexto, a noção de “pacificação” operou como dispositivo articulador dessa visão de país, uma versão brasileira de uma biopolítica voltada ao difícil desafio de manter uma ordem político-social conservadora, ao mesmo tempo em que se impulsionava o desenvolvimento econômico nacional. Desse modo, as variadas táticas de “pacificação” ao longo da história seriam os

instrumentos aplicados sobre a alvos precisos na sociedade brasileira para evitar o desequilíbrio, o “caos” e uma possível “revolução”.

Um importante exemplo dessa dinâmica é o discurso do Marechal Castello Branco na aula inaugural do ano letivo de 1967 na ESG. Em consonância com a doutrina proposta por Robert McNamara,¹ no mesmo ano, Castello Branco exprimiu a relação entre segurança e desenvolvimento sob a forma de uma “mútua causalidade”, ao entender que:

A inter-relação entre o desenvolvimento e a segurança faz que, de um lado, o nível de segurança seja condicionado pela taxa e o potencial de crescimento econômico. E que, de outro lado, o desenvolvimento econômico não possa se efetuar sem um mínimo de segurança. (Brasil 1967).

No mesmo discurso, Castello Branco defendeu que o conceito de *segurança nacional* era muito mais abrangente do que a ideia de defesa nacional, visto que este seria mais restrito, com ênfase nos aspectos militares, mais preocupado com a defesa contra agressões externas. Já a ideia de *segurança nacional* seria mais ampla, compreendendo “a defesa global das instituições, incorporando por isso os aspectos psicossociais, a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna”. Essa leitura da segurança para o Brasil identificava nas “agressões internas” formas muito “mais prováveis de conflito do que a agressão externa” (Brasil 1967). A proposta de Castello Branco fez com que “a temática do desenvolvimento, que foi, a princípio, vista com ressalva pelos militares, devido à proximidade da mesma em relação aos governos populistas, se tornasse, finalmente, consagrada e associada ao conceito de segurança nacional” (Duarte 2009, 159).

No decorrer da ditadura militar, o lema “segurança e desenvolvimento” permaneceu amplamente vigente (D’Araújo 2010). O General Ernesto Geisel, por exemplo, em pronunciamento na Convenção Nacional da Aliança Renovadora Nacional (Arena), em 1973, a qual homologou o seu nome para a presidência do país, afirmou que:

a fórmula desenvolvimento e segurança, ampliando, afinal e *atualizando, ao estilo semântico dos novos tempos, o expressivo lema de nossa bandeira*, constitui a essência doutrinária da revolução de 1964” (Folha de Goiaz 1973, 2 *apud* Duarte 2009, 159, grifos nossos).

É muito significativo que Geisel tenha explicitado como o binômio segurança/desenvolvimento atualizava e relançava o lema “ordem e progresso”, mostrando a continuidade em fluxo do *ethos* das Forças Armadas e de sua concepção de país.

Assim, é possível indicar que (a) as Forças Armadas brasileiras possuem uma longa experiência — constantemente atualizada — de controle

e repressão a movimentos político-sociais internos associados a populações específicas, como indígenas, camponeses, movimentos sociais ou subversivos de esquerda; (b) o dispositivo operador desse controle é o da “pacificação”, conjunto de técnicas que varia ao longo do tempo, mas que tem em comum o índice da combinação entre assistência e coerção, inclusão e exclusão, compondo uma versão particular de biopolítica ativada por militares e adaptada às condições históricas brasileiras.

Nas palavras de presidentes-generais como Castello Branco e Ernesto Geisel, é possível vislumbrar como o campo de combate preferencial das Forças Armadas brasileiras é o interno, afastando-se das doutrinas tradicionais da guerra elaboradas nas academias europeias nos séculos XVIII e XIX, centradas no conceito de defesa nacional voltada a ameaças militares estrangeiras. Quando as novas elaborações doutrinárias provenientes dos países centrais — França e Estados Unidos — chegaram ao Brasil, entre os anos 1950 e 1970, já havia, entre os militares brasileiros, uma antiga e arraigada concepção de que o espaço de atuação primordial das Forças Armadas seria o território e a população brasileiros, entendidos — em termos biopolíticos — como as potencialidades inerentes da Nação. Os militares de Caxias e de Rondon, enfim, combinando força e cuidado, teriam como seu cenário de operações o próprio Brasil. Na seção seguinte, buscamos indicar como, depois das fases de pacificação indicadas nesse tópico e no anterior, seria possível analisar a mais contemporânea das adaptações do ethos pacificador das Forças Armadas brasileiras.

O DISPOSITIVO PACIFICAÇÃO NAS FORÇAS ARMADAS DO BRASIL CONTEMPORÂNEO

O ethos pacificador do Exército brasileiro relaciona-se ao fato de que as práticas e o discurso de pacificação estão intimamente ligados à própria constituição dessa instituição. O militar brasileiro conjugaria em sua formação o pacificador simbolizado por Caxias e o representado por Rondon: “braço forte, mão amiga”. Uma terceira emergência do ethos pacificador — após as duas personificadas por Caxias e Rondon — despontou nos anos 1960, no contexto internacional da Guerra Fria e no ambiente brasileiro de combate à “subversão de esquerda”. Naquele momento, como a própria fala do general Geisel citada acima explicitou, o princípio constitutivo do *ethos* militar brasileiro atualizou o lema “ordem e progresso” no binômio *segurança e desenvolvimento*.

Argumentamos, no entanto, que mais uma atualização pode ser notada no chamado período pós-democratização, quando a fase de transição negociada da ditadura civil-militar para a democracia se consolidou, tendo

como marco a promulgação da Constituição de 1988. A partir de então, há uma nova fase na interpretação por parte das Forças Armadas de como deveria ser sua atuação no sentido de continuar fiel ao seu compromisso com a manutenção da “ordem” e a promoção do “progresso”. Nesse processo, foi crucial o dispositivo constitucional contido no Art. 142 da Constituição Federal, que prevê a intervenção das Forças Armadas para a “garantia dos poderes constitucionais” ou, quando requisitadas por eles, para a “garantia da lei e da ordem” (Constituição Federal, 1988, Art. 142 *caput*). Maiores definições sobre o que deveria ser entendido como “garantia da lei e da ordem” não são oferecidas no texto constitucional, abrindo espaço para interpretações e disputas conceituais que não seriam enfrentadas antes da edição de duas leis complementares: a LC 97/1999 e a LC 136/2010.

Para Hunter (1997), a falta de precisão do artigo 142 pode ser reputada, ao menos em parte, ao clima político no qual se deu a sua inclusão na Constituição. Com o fim da ditadura civil-militar — e apesar das garantias de impunidade oferecidas pela Lei da Anistia, de 1979 — as Forças Armadas encontravam-se em uma situação delicada diante de denúncias sobre violações de direitos humanos por organizações da sociedade civil brasileira e organizações não-governamentais estrangeiras, como a Anistia Internacional, que documentavam “diversos tipos de tortura infligidos aos presos políticos brasileiros” durante o regime autoritário (Duarte-Plon 2016, 73).

Nesse contexto, havia pressões de importantes segmentos da opinião pública brasileira que demandavam, a exemplo do ocorrido em processos coetâneos em países como Argentina e Uruguai, a limitação do poder e escopo de atuação das Forças Armadas, a fim de evitar futuras aventuras autoritárias (Hunter 1997, Rodrigues 2016). Uma das propostas foi a de delimitar rigorosamente o potencial das Forças Armadas para atuar em missões de segurança no território nacional, restringindo-a praticamente às funções de defesa nacional de tipo tradicional (voltadas à defesa do Estado contra ameaças externas), seguindo o modelo das democracias liberais do Norte, como os Estados Unidos. Segundo Hunter (1997; 1995), tal proposição gerou veemente oposição de lideranças militares, produzindo pressões sobre os deputados constituintes e sobre o presidente da República, José Sarney.

A solução encontrada foi a de manter as polícias militares em modelo espelhado no Exército, mas submetidas à autoridade dos governadores civis democraticamente eleitos, restando, no entanto, a possibilidade de que as PMs ficassem sob a autoridade do Exército, como sua força auxiliar, em caso de guerra. Além disso, por meio do Art. 142, ficou prevista a possibilidade de que as três forças pudessem atuar internamente para “garantir lei

e ordem”. A vagueza dessa determinação constitucional procurava, ainda segundo Hunter (1995), adiar a discussão sobre o tradicional papel interventor dos militares brasileiros na vida política e social nacional, deixando-a no horizonte legal do país.

Com esse pano de fundo, as Forças Armadas passaram a ser convocadas para atuar em momentos específicos, tendo a cidade do Rio de Janeiro como principal cenário de ação. Elas foram mobilizadas ao longo dos anos 1990 no apoio à segurança de eleições, na segurança de delegações estrangeiras (como durante a ECO-92), em visitas de eminências como o Papa João Paulo II (em 1997) e, especificamente, para combater grupos do crime organizado, na chamada “Operação Rio”, em 1994, mobilização que estabeleceu um importante precedente para a atuação das Forças Armadas em missões urbanas de segurança pública que se tornariam mais frequentes a partir da formação da Força de Pacificação, em dezembro de 2010, que ocupou os complexos de favelas da Penha e do Alemão, no Rio de Janeiro, até julho de 2012 (Rodrigues 2016).

A maior presença militar no Rio de Janeiro na década de 2010, no entanto, relaciona-se a uma outra forma de participação dos militares brasileiros, a saber, a liderança militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), estabelecida em 2004, e na qual o Brasil permaneceria até o seu encerramento em 2017. As Forças Armadas brasileiras têm um histórico de engajamento e interesse nas missões de paz promovidas pela ONU, participando de iniciativas desse tipo desde 1947, na Grécia. Sem embargo, o engajamento na Minustah foi de intensidade inédita para um tipo de operação da ONU considerado de “nova geração”.

Para autores como Kenkel (2013), a Minustah seria exemplo de uma missão de quarta geração, caracterizada por objetivos no âmbito da “construção da paz” (*peacebuilding*) que passaria pelo auxílio à tarefa de “construção de Estado” (*statebuilding*). Assim, uma missão como a Minustah não se limitaria aos objetivos de se interpor às forças locais combatentes, permitindo o início e fruição de conversações de paz. Mais ambiciosas, as missões de quarta geração procurariam agir ativamente na instalação de um modelo político baseado no padrão do “Estado de Direito” e de uma economia de tipo capitalista liberal integrada às dinâmicas produtivas globais (Kenkel 2013, 133). Nesse sentido, as forças militares componentes da missão deveriam promover um espaço de segurança pública propício para a organização da economia, da vida política e societal em termos democrático-liberais.

Sendo assim, as Forças Armadas brasileiras, após tratativas do então presidente Lula da Silva, os governos dos EUA e da França, além da intervenção de Kofi Annan, então Secretário-Geral da ONU, assumiram o

maior contingente do componente militar da Minustah, além de garantirem a um general brasileiro o posto de *force commander* desse componente (Mendonça 2020, LASInTec 2020). Em sua atuação na Minustah, as forças armadas brasileiras invocaram uma espécie de “pacificação à moda brasileira” (Rodrigues and Maciel 2019) para justificar o uso da força em sua atuação. Esse uso seria supostamente colocado em prática de forma racional, branda e limitada ao necessário, com uma atuação de perfil conciliatório, apoiado no discurso de que haveria o mínimo de perdas humanas de ambos os lados do conflito.

Essa forma de definir e encarar a tarefa de *pacificação* assemelha-se, como vimos anteriormente, ao perfil de atuação atribuído ao Marechal Rondon. Não por acaso, na exposição permanente intitulada “Rondon, o Marechal da Paz”, instalada desde 2011 no Espaço Sérgio Vieira de Melo do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), no Rio de Janeiro, Rondon é retratado como um grande herói brasileiro que, “por ter dedicado a vida para estabelecer a paz, poderia ser visto como legítimo predecessor das atuais Missões de Paz da ONU” (Gomes 2014, 15). Representações assim de Rondon ajudam a compor o entendimento das Forças Armadas de que

seu envolvimento na Política Externa e Interna apresenta uma oportunidade para reforçar seus valores tradicionais, particularmente o compromisso com determinada ordem ideal, [...] permitindo potencializar sua imagem no exterior e em casa (Hirst and Nasser 2014, 2).

Essa imagem, no que se refere à Minustah, ativou uma forma complexa de atuação que combinou muitos dos elementos que compõem o histórico do *ethos* e das práticas pacificadoras das Forças Armadas brasileiras. O contingente brasileiro no Haiti promoveu ações cívico-culturais (exposições, atividades esportivas), assistenciais (distribuição de alimentos e medicamentos, cursos de formação), infraestruturais (construção de poços artesianos, de pontes, açudes, asfaltamento de ruas) e de segurança, que foram desde operações repressivas contra gangues em Porto Príncipe, até a ocupação de favelas, com o estabelecimento de “pontos fortes” — postos avançados em “território inimigo” — como parte da estratégia de controle de áreas sob o comando de grupos armados locais.

É interessante notar que a tática dos “pontos fortes” tem como proveniência imediata a doutrina da contrainsurgência tal qual desenvolvida (e ensinada aos militares brasileiros) dos anos 1950 aos 1970. “Pontos fortes” foram implementados por militares franceses na Indochina e na Argélia, assim como por boinas verdes estadunidenses na mesma Indochina, poucos anos depois dos franceses, ou nos anos 1980 no apoio a grupos paramili-

tares de direita em guerras civis na América Central. A tática, já aplicada pelos militares brasileiros, voltaria ao seu repertório para o controle de “áreas hostis”, primeiro no Haiti e, em seguida, no Rio de Janeiro, quando o vocabulário da “pacificação” voltou ao léxico das práticas de segurança no Brasil (Barreira and Botelho 2013; Rodrigues 2016). Isso aconteceu a partir de 2008, com o início do programa chamado Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) implementado pela Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro.

O governo estadual propôs, por meio das UPPs, alterar a prática tradicional com que as forças de segurança vinham lidando com favelas, seus habitantes e os grupos criminosos nelas instalados. Ao invés do modelo de incursões esporádicas da PM, do seu Batalhão de Operações Especiais (BOPE) ou da Polícia Civil e seu batalhão especial (o CORE), a fim de efetuar prisões e apreensões de armas e drogas, o projeto das UPPs visava à instalação de postos permanentes de policiais treinados para o policiamento comunitário (ou “de proximidade”), com o intuito de “conquistar” permanentemente territórios controlados por grupos do narcotráfico. A partir da presença dos policiais, entrariam serviços públicos e privados que passariam a atuar de forma estável e contínua, de modo a promover uma “integração” concreta entre “asfalto” (a cidade formal) e o “morro” (a cidade informal) (Franco 2018; Perea 2016).

O programa das UPPs teve seu ápice entre 2014 e 2016 — anos, respectivamente, da Copa do Mundo da FIFA e dos Jogos Olímpicos —, quando contou com 38 unidades instaladas, e logo depois começou a refluir, com o corte de recursos e a desmobilização de unidades em funcionamento. O uso da expressão “pacificação” não foi fortuito. O objetivo geral do programa orientou-se por elementos como “integração” e “controle de forças hostis”, combinando iniciativas coercitivas e assistenciais, além de tratar dos territórios de ocupação informal no Rio de Janeiro como espaços e populações análogos aos “selvagens” que outrora receberam as intervenções lideradas por Rondon. O propósito desse artigo não é analisar as UPPs, mas a menção ao programa se faz necessária para indicar essa outra recorrência da temática, do léxico e do conteúdo simbólico que o uso da expressão “pacificação” evoca, afora já no século XXI. Além disso, foi em conexão com esse programa que os militares atuaram de forma inédita no espaço urbano brasileiro.

Amparado pela Lei Complementar 136, de agosto de 2010, assinada pelo presidente Lula da Silva, o então governador do Rio de Janeiro, Sergio Cabral Filho, solicitou ao governo federal auxílio para controlar dois complexos de favelas, o do Alemão (composto por 15 favelas conurbadas) e da Penha (composto por 11 favelas). Em conjunto, os dois com-

plexos somariam estimados 110.000 habitantes controlados por células do Comando Vermelho (CV). Os dois complexos eram considerados pelo governo estadual como espaços fundamentais para o sucesso do programa de pacificação pelo fato de estarem na zona norte da capital fluminense, sendo cortados pela Avenida Brasil — principal acesso rodoviário ao Rio de Janeiro — e ladeado pela Linha Vermelha, principal conexão rodoviária entre o Aeroporto Internacional Tom Jobim e as zonas centrais da cidade. Assim, as duas áreas eram cruciais para o fluxo de turistas que chegariam para os megaeventos planejados para os anos vindouros. O governo Cabral considerou que a extensão da área e o montante populacional tornavam sua “pacificação” inviável para o programa da UPP. Esperava-se forte resistência do Comando Vermelho, num território considerado, até então, como inexpugnável. Daí a solicitação de suporte do governo federal.

A resposta positiva veio com uma operação vultosa, em novembro de 2010, na qual blindados dos Fuzileiros Navais transportaram tropas do BOPE, enquanto atrás avançavam policiais militares e civis. Seguiram-se cenas de fuga de supostos traficantes na Vila Cruzeiro em direção a favelas contíguas. O êxito inicial da ocupação levou a uma imediata expansão do plano de ocupação dos dois complexos. Para tanto, foi feita nova solicitação de apoio ao governo federal, respondida com o estabelecimento, em dezembro de 2010, da Força de Pacificação (FPaz), formada por contingente do Exército Brasileiro que passou a conduzir a chamada Operação Arcaño, responsável por instalar o propósito da pacificação, conforme os planos da UPP, a fim de preparar terreno e população locais para a gradativa instauração da UPP sob a responsabilidade do governo estadual.

É significativo que o primeiro contingente a ser mobilizado para a intervenção nos complexos foi a Brigada de Infantaria Paraquedista, lotada na zona metropolitana do Rio de Janeiro, com militares que tinham servido no Haiti. Mais do que simbolismo, o emprego desses militares para o primeiro contato com terreno e população nos complexos cariocas tinha um propósito operacional: aqueles militares tinham sido treinados e acumulavam experiência prática em atuação no Haiti. Ainda que as favelas, a natureza dos grupos armados, a presença e qualidade de infraestrutura e as formas de sociabilidade de Porto Príncipe não sejam automaticamente comparáveis com as dos complexos do Alemão e da Penha, o treinamento para a ocupação e para o combate em contexto urbano, além dos propósitos de “policiamento de proximidade”, eram compatíveis com o que se esperava da FPaz no Rio de Janeiro. Em uma palavra: esperava-se “pacificação”.

A FPaz permaneceu nos complexos do Alemão e da Penha até julho de 2014 — até o final da Copa do Mundo — sendo seguida por força similar

mobilizada para *pacificar* o Complexo da Maré, composto por dezessete favelas conurbadas e estimados 140.000 habitantes. O Complexo da Maré é contíguo ao Aeroporto Internacional, o que ressaltou o seu propósito tático a fim de garantir “tranquilidade” para a chegada de turistas e de delegações para os Jogos Olímpicos. Com características similares à FPaz do Alemão e da Penha, a FPaz da Maré operou entre 2015 e 2016, deixando evidente seu objetivo de atuar em prol da realização dos jogos. Em ambos os casos, no entanto, a retirada das tropas do Exército e da Marinha evidenciaram que o projeto de pacificação não foi avançado.

Durante o período de ocupação pelas tropas, de forma similar ao ocorrido nos territórios com presença de UPPs, houve a recomposição das atividades ilegais, com a alteração em padrões de funcionamento das “bocas de fumo” (pontos de venda de drogas) e nas formas de socialização associadas às facções do narcotráfico (bailes funk, festas em datas comemorativas, celebração de aniversário de chefes do tráfico etc.), além do deslocamento de traficantes para outras comunidades na região metropolitana do Rio de Janeiro, fato que levou à intensificação da disputa violenta de territórios por parte das principais facções atuantes na cidade — CV, Terceiro Comando Puro e Amigo dos Amigos — e as milícias em municípios como Niterói, São Gonçalo e cidades da Baixada Fluminense (Rodrigues, Pimenta, Miranda, and Quirino 2021).

Diante do desmonte do programa das UPPs e da continuidade das disputas violentas por territórios entre grupos ilegais, o governo estadual do Rio de Janeiro tomou a decisão de seguir pelo mesmo caminho: mobilizar militares para a atuação em segurança pública. Assim, entre fevereiro e dezembro de 2018 esteve vigente uma intervenção federal na pasta da segurança pública do Rio de Janeiro após requisição do governador de estado diante da suposta incapacidade das forças de segurança estaduais em cumprir devidamente suas funções constitucionais. A intervenção não foi “militar”, mas teve forte caráter militarizado. O interventor nomeado foi o General de Brigada Walter Braga Netto, então Comandante Militar do Leste, com sede no Rio de Janeiro. Braga Netto assumiu o controle da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros e da Polícia Civil, respondendo diretamente ao presidente da República, Michel Temer. É interessante notar que Braga Netto foi um dos responsáveis pelo planejamento e condução do plano de segurança para os Jogos Olímpicos de 2016. No momento em que se conclui esse artigo, Braga Netto ocupa a titularidade do Ministério da Defesa do governo de Jair Bolsonaro.

A experiência brasileira no Haiti e nas Forças de Pacificação no Rio de Janeiro auxiliou na institucionalização e atualização das práticas de pacificação em território nacional. Derivações dessas experiências são, por

exemplo, a criação, em 2010, do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e a elaboração de dois manuais doutrinários: o Manual de Operações de Pacificação (2013) e o Manual de Garantia da Lei e da Ordem (2015), sendo que esse último foi revogado em 2019 pela Portaria n. 326-EME. No conteúdo dos Manuais e mesmo na atuação das forças em campo e nas Regras de Engajamento, percebe-se as semelhanças com as doutrinas de contrainsurgência (Lima 2012; Rodrigues 2016) e a preocupação com a “ordem”, ainda que esta nunca seja bem definida em nenhum dos documentos oficiais.

O estudo detalhado dessa nova “doutrina de pacificação” e seu cotejamento com a tradição doutrinária e a prática operacional das gerações anteriores de pacificação é um exercício necessário, mas que demanda um esforço próprio e posterior ao que buscamos empreender nesse artigo, qual seja, o de identificar um eixo de continuidade marcado pelo propósito de buscar o “progresso” econômico e “civilizacional” sem que ele abale uma “ordem” baseada numa visão de sociedade dividida em classes e que mantém altos níveis de desigualdade socioeconômica.

Por ora, e nos limites dessa reflexão, nos detemos na indicação de mais essa metamorfose e atualização da *pacificação*, emergida na última década na forma de intervenção militar na segurança pública. Novamente, doutrina e prática militares moldam-se para responder a demandas internas, definindo um campo de atuação para as Forças Armadas que não corresponde às funções tradicionais de defesa segundo os padrões estabelecidos pelas doutrinas militares dos países democrático-liberais do Norte. Tal como em fases ou gerações anteriores, as ações de pacificação do Exército e da Marinha, voltaram-se, desde o começo do século XXI, para o contexto urbano, identificando “forças hostis” entre a população brasileira. Nesse processo, houve importante articulação entre as experiências no Haiti e as no Rio de Janeiro, mostrando a necessidade de seguir avançando no estudo dessas conexões.

Mesmo aceitando a relevância da participação na Minustah, continuaríamos no plano de análise voltado às ações em “território doméstico”, já que a natureza da atuação no Haiti não foi de tipo militar tradicional — num contexto de guerra interestatal — mas de conflito irregular em espaço urbano, contra gangues de baixo nível de treinamento, mas grande mobilidade entre a população local e com grande conhecimento do terreno. Ao tomarmos o índice da pacificação como perspectiva analítica, somos expostos a uma história de intervenções internas, visando o controle e sujeição de segmentos específicos da população nacional e que combinaram iniciativas coercitivas explícitas e sutis, conquista territorial, sujeição de populações, cooperação, coerção e assistencialismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse artigo, propusemos um olhar específico à evocação do léxico, do projeto e das práticas reunidas sob a expressão *pacificação* que, desde o século XIX, são processados e incessantemente atualizados no âmbito das Forças Armadas brasileiras. Defendemos que a *pacificação*, entendida como dispositivo, pode servir de chave de leitura que nos possibilite melhor compreender como, no Brasil, aciona-se e operacionaliza-se a atuação militar em nome de um projeto de Nação orientado por valores de “harmonia”, “integração”, “ordem” e “desenvolvimento”.

O *dispositivo pacificação* articula discurso, doutrina e práticas que se renovam periodicamente, mantendo a direção coerente que visa a perseguir e a defender o mencionado projeto nacional. Identificamos quatro emergências ou manifestações desse *dispositivo pacificação*: a sujeição das revoltas regionais por Caxias, o projeto indigenista de Rondon, o programa da contrainsurgência do regime autoritário e o policiamento pacificador entre a Minustah e a Força de Pacificação no Rio de Janeiro. Enfatizamos a análise dos três últimos por entendemos que, neles, foi mais explícita a articulação entre “cuidado” e “disciplina”, “sujeição” e “integração”, “assistência” e “coerção”. Propusemos, assim, uma possibilidade de usar o signo da pacificação como elemento conceitual para a tarefa de compreender a missão auto-atribuída pelos militares brasileiros de proteger e tutelar a vida política, social e econômica nacional.

Se isso for possível, contribuiríamos com um recurso analítico adicional ao estudo dessa “missão redentora” que os militares se atribuem, tema fundamental dos estudos sobre as Forças Armadas e as relações civil-militares na literatura especializada (Stepan 1975; Figueiredo 1980; Castro 2006; McCann 2007; D’Araújo 2010; Cunha 2020; Martins Filho 2021). O dispositivo pacificação integraria a gramática de análise dos estudos das relações civis-militares no Brasil num momento histórico em que o sempre delicado equilíbrio nos contatos entre as forças políticas e sociais civis e o estamento militar alcançam novo pico de tensão, com a ocupação em massa de postos de expertise civil por militares da ativa e da reserva e do retorno de um ativismo político de militares, de corte autoritário, que marca o governo Bolsonaro.

A tarefa da análise e da crítica das relações civil-militares foi o ímpeto inicial que motivou a formação e desenvolvimento da área de estudos da Defesa e dos Estudos Estratégicos no Brasil. Entre a surpresa e o desencanto, constatamos que, ainda hoje, o trabalho de compreender a tensa dialética das relações civil-militares segue sendo fundamental para a sobrevivência da frágil democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

- Aussaresses, Jean Charles D. 2008. *Je n'ai pas tout dit: ultimes révélations au service de la France*. Paris: Rocher.
- Brasil. 1967. *Discurso do Marechal Castello Branco na aula inaugural do ano letivo de 1967 na Escola Superior de Guerra*. Biblioteca da Presidência da República. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1967/13.1.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2016.
- Barreira, M., and M. L. Botelho, 2013. "O Exército nas ruas: da Operação Rio à ocupação do Complexo do Alemão: notas para uma reconstituição da exceção urbana". In *Até o último homem*, edited by F. Brito, and R. Oliveira: 115–28. São Paulo: Boitempo.
- Castro, Celso (Ed.). 2006. *A Amazônia e a Defesa Nacional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Comblin, Joseph. 1978. *A Ideologia da Segurança Nacional: O Poder Militar na América Latina*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Cunha, Paulo Ribeiro da. 2020. *Militares e Militância: uma relação dialeticamente conflituosa* (2. ed.). São Paulo: Editora Unesp.
- D'Araújo, Maria Celina. 2010. *Militares, democracia, desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Diacon, Todd. 2004. *Stringing Together a Nation: Cândido Mariano da Silva Rondon and the Construction of a Modern Brazil, 1906–1930*. Durham: Duke University Press.
- Duarte, Teresinha M. 2009. "O projeto de desenvolvimento do regime militar e o estado de Goiás". *OP SIS* 9, no 12 (Jan-Jun): 155–69. Catalão.
- Duarte-Plon, Leneide. 2016. *A tortura como arma de guerra — da Argélia ao Brasil: como os militares franceses exportaram os esquadrões da morte e o terrorismo de Estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Figueiredo, Eurico. 1980. *Militares e a Democracia: análise estrutural da ideologia do presidente Castello Branco*. São Paulo: Edições Graal.
- Foucault, Michel. 1994. *Entrétiens 1977*. Dits et Écrits vol. III: 298–302. Paris: Galimard.

Foucault, Michel. 1997. *Vigiar e Punir: história do nascimento das prisões*. Petrópolis: Editora Vozes.

_____. 1999. *História da Sexualidade, vol. I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal.

_____. 2002. *Em Defesa da Sociedade: curso do Collège de France (1975-1976)*. Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes.

Franco, Marielle. 2018. *UPP — a redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública no estado do Rio de Janeiro*. São Paulo: N-1.

Galula, David. 1964. *Counter-insurgency Warfare: theory and practice*. Londres: Frederix A. Praeger.

Gomes, Maíra S. 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 — Instituto de Relações Internacionais, PUC-RJ.

Gros, Frédéric. 2009. *Estados de violência: ensaio sobre o fim da guerra*. Aparecida/SP: Ideias & Letras.

Hirst, Monica, and Reginaldo Nasser. 2014. “Brazil’s involvement in peacekeeping operations: the new defence-security-foreign policy nexus”. *NOREF Report*, Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

Hunter, Wendy. 1995. “Politicians against Soldiers: Contesting the Military in Postauthorization Brazil”. *Comparative Politics* 27, no. 4: 425–43.

Hunter, Wendy. 1997. *Eroding Military influence in Brazil: Politicians against Soldiers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Kenkel, Kai M. 2013. “Five generations of peace operations: from the ‘thin blue line’ to ‘painting a country blue’”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 56, no. 1: 122–43.

Lasintec. 2020. *Boletim (Anti)Segurança n.º4*. <https://lasintec.milharal.org/2020/10/15/antiseuranca-quatro/>.

Lima, Carlos Alberto de. 2012. *583 dias da pacificação dos Complexos do Alemão e da Penha*. Rio de Janeiro: Agência A2 Comunicações.

Maciel, Laura A. 1999. “A Comissão Rondon e a conquista ordenada dos sertões: espaço, telégrafo e civilização”. *Projeto História* 18. <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/10994/8114>.

Martins Filho, João R. 2008. “A influência doutrinária francesa sobre o Exército Brasileiro nos anos de 1960”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 23, no. 67 (Junho): 39–50.

Martins Filho, João R. 2012. “A Conexão Francesa: da Argélia ao Araguaia”. *Varia História* 28, no. 48 (Jul./Dez.): 519–36.. Belo Horizonte.

Martins Filho, João R. (Ed.). 2021. *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo: Alameda.

McCann, Frank D. 2007. *Soldados da Pátria*. São Paulo: Companhia das Letras.

Mendonça, Thaiané. 2020. “Operações de Paz da ONU como pacificação: uma análise considerando a doutrina de contrainsurgência”. *Cadernos CEDEC*, no. 129.

Exército Brasileiro. 2014. *Doutrina Militar Terrestre*. Brasília: Ministério da Defesa.

Perea, Carlos Mario. 2016. *Vislumbrar de Paz: violencia, poder y tejido social en ciudades latino-americanas*. Bogotá: Debate/Editorial UNAL.

Rodrigues, Gilberto M. A., and Tadeu M. Maciel, 2019. Pacificação à brasileira? O paradigma de Caxias, a Minustah e o governo de Jair Bolsonaro. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 6, no. 2 (Jul./Dez). <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75145/42106>.

Rodrigues, Thiago. 2016. “Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil”. In *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional*. V. 2, edited by Rodrigo Passos, and Alexandre Fuccille. São Paulo: Cultura Acadêmica: 55–88.

Rodrigues, Thiago, and Kalil, Mariana. 2021. “A Military-Green Biopolitics: The Brazilian Amazon Between Security and Development”. *Brazilian Political Science Review* 15, no. 2: 1–22.

Rodrigues, Thiago, Marília Pimenta, Walter Miranda, and Júlia Quirino. 2021. “Gobernanza Híbrida, Violencia Urbana y Legitimidad en tempos de Pandemia: el caso del Comando Vermelho en el Complejo do Salgueiro, de Río de Janeiro, Brasil”. *Análisis Político*, no. 102: 123–149.

Santos, Maria Helena de Castro. 2004. “A nova missão das Forças Armadas latino-americanas no mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 19, no. 54: 115–28.

Skaar, Elin, and Camila Malca. 2014. *Latin American Civil-Military Relations in a Historical Perspective: A Literature Review*. Oslo: CMI.

Souza Lima, Antonio Carlos de. 1995. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indiani-
dade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

_____. 2015. “Sobre tutela e participação: povos indígenas e formas de governo no
Brasil, séculos XX/XXI”. *Mana* 21, no. 2): 425–57. Rio de Janeiro.

_____. 2017. “A pacificação como prática de poder no contexto da criação do
Serviço de Proteção aos Índios”. In *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*,
edited by Adriana Barreto de Souza, Angela Moreira D. Silva, Luís Edmundo de
S. Moraes, and Maud Chirio. São Paulo: Alameda: 23–48.

Stepan, Alfred. 1975. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasilei-
ra*. Rio de Janeiro: Artenova.

Trindade Lima, Nísia. 1999. *Um Sertão Chamado Brasil: Intelectuais e Representação
Geográfica da Identidade Nacional*. Rio de Janeiro: Revan/Iuperj-Universidade
Cândido Mendes.

Trinquier, Roger. 1964. *Modern Warfare: a French view of Counterinsurgency*.
Londres: Pall Mall Press.

NOTAS

1. Robert McNamara (1916-2009), ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos que, após nítidos reveses durante a Guerra do Vietnã, foi alçado à presidência do Banco Mundial em 1968, permanecendo neste cargo por 13 anos. Nesse mesmo ano, McNamara publicou o livro *A Essência da Segurança* (*The Essence of Security*), no qual ele defendeu a necessidade de associar o tema do desenvolvimento à doutrina de segurança nacional. McNamara afirma no livro que sua posição em prol da associação entre segurança e desenvolvimento derivou diretamente de sua experiência como gestor da guerra no Vietnã.

A GUERRA PARA DENTRO: PACIFICAÇÃO COMO DOCTRINA E PRÁTICA DAS FORÇAS ARMADAS DO BRASIL

RESUMO

O artigo apresenta a noção de *dispositivo pacificação* como meio para abordar e analisar a constante intervenção das Forças Armadas brasileiras em questões domésticas. A partir da genealogia do poder proposta por Michel Foucault, usada como método, e dos seus conceitos de “disciplina” e “biopolítica”, como referenciais teóricos, propomos uma análise de três conjuntos de práticas aparecidas historicamente em momentos subsequentes e que se compuseram cumulativamente: a política indigenista do Marechal Rondon, a adoção das táticas de contrainsurgência durante o regime autoritário (1964–1985) e as contemporâneas táticas de policiamento de pacificação desenvolvidas no Haiti e no Rio de Janeiro. Argumentamos que a noção de pacificação é um elemento chave que impulsiona, ao longo da história brasileira, a tradição intervencionista das Forças Armadas, que se dá pela contínua combinação entre guerra interna e assistencialismo seletivamente aplicados sobre parcelas específicas da população.

Palavras-chave: Pacificação; Forças Armadas; Brasil; Biopolítica.

ABSTRACT

This article presents the notion of *pacification dispositif* as a means to address the constant intervention of the Brazilian Armed Forces into internal affairs. Using Foucault’s genealogy of power as method, and his concepts of “discipline” and “biopolitics” as theoretical tools, we propose an analysis in three subsequent and cumulative sets of practices related to major pacification movements: Marshall Rondon’s indigenist policy, the adoption of counter-insurgency techniques by the Brazilian military during the authoritarian regime (1964–1985), and the contemporary pacification tactics developed both in Haiti and in Rio de Janeiro. We claim that *pacification* is the key element which ignites throughout Brazilian history the military interventionist practices, by the continuous combination of internal selective warfare and assistencialism.

Keywords: Pacification; Armed Forces; Brazil; Biopolitics.

Atores não estatais violentos e instituições informais no Brasil (2008–2018)

Violent non-state actors and informal institutions in Brazil (2008–2018)

Rev. Bras. Est. Def. v. 8, n. 2, jul./dez. 2021, p. 127-151

DOI: 10.26792/RBED.v8n2.2021.75259

ISSN 2358-3932

FÁBIO RODRIGO FERREIRA NOBRE
DANIEL DO NASCIMENTO FERREIRA

INTRODUÇÃO

A autoridade pública, assim como a função de fornecer segurança e outros bens públicos aos cidadãos, é característica particular estatal. Entretanto, é possível perceber casos em que tal autoridade é desafiada por atores que regulam parcelas do território nacional (Williams 2008; Mohmand 2015; Rotberg 2003).

Dotado do monopólio do uso da força, o Estado detém o mais alto grau de poder atribuído a uma estrutura social organizada, poder este utilizado como ferramenta para estabelecer ordem sobre os pilares da sua existência: soberania, território e povo (Weber 1996; Bonfim 2005; Dallari 1994). Logo, aos olhos da entidade pública, é inadmissível a substituição da sua responsabilidade pela ação de quaisquer grupos ou indivíduos, internos ou estrangeiros (Abreu 2012).

A governança do Estado se dá por meio de instituições. As que funcionam sob sua condução são as instituições formais — casamento, Constituição, forças armadas etc. —; no entanto, alguns estudos (ver Lauth 2000; Helmke and Levitsky 2006; Lund 2006a; 2006b; Tsai 2006; Bratton

Fábio Rodrigo Ferreira Nobre — Professor do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais e da graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). É um dos coordenadores e fundadores do Centro de Estudos em Política, Relações Internacionais e Religião (Ceprir) e líder do Grupo de Pesquisa de mesmo nome (Ceprir/UEPB). E-mail: fabio.f.nobre@servidor.uepb.br.

Daniel do Nascimento Ferreira — Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (PPGCPRI/UEPB), inserido na linha de pesquisa Segurança, Estudos de Paz e Ordem Internacional. Possui graduação (2021) em Relações Internacionais, pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: ferreirandaniel@gmail.com.

2007; Scheye 2009; Williamson 2009; Mohmand 2015; Byrne et al. 2016) apontam a existência de instituições informais que, apesar de não serem reguladas pelo poder público, exercem impacto direto na vida de cidadãos — família, igreja, religião etc. Estas não são exclusivamente negativas; porém, o foco deste artigo é o aspecto nocivo que algumas delas detêm (Mohmand 2015; Bratton 2007).

A emergência de instituições informais que desafiam o poder do Estado quebra o padrão normativo de controle legítimo sobre os três pilares supracitados. Elas podem assumir o controle de uma parcela do território e regular a vida da população a partir do uso da violência de modo ilegítimo para constranger indivíduos a viver dentro das normas do regime de governança local, estabelecer controle sobre atividades econômicas na área e punir aqueles que as desobedecem (Costa 2011).

As instituições informais de governança local substituem a presença estatal — ou a falta dele —, especialmente em comunidades marginalizadas, e tornam-se ameaças ao poder central à medida em que se beneficiam de sua estrutura (Byrne et al. 2016; Lessing 2020; Ferreira and Richmond 2021; Lilyblad 2014). As milícias são um exemplo dessa manifestação. No Brasil, o termo surgiu em 2006, no Rio de Janeiro, para referir-se a grupos de agentes armados do Estado que controlam favelas e oferecem proteção em troca de taxas a serem pagas por comerciantes e residentes. Através da validade desses cargos e do domínio armado que nutrem em dados territórios, esses grupos controlam o fornecimento de serviços públicos e o comércio, e passam a gozar de legitimidade local (Zaluar and Conceição 2007; Alerj 2008; Cano and Ioot 2008; Cano and Duarte 2012; Costa 2011; Miranda and Muniz 2018; Manso 2020).

Em 2008, um episódio de sequestro e tortura de jornalistas por milicianos fez com que o fenômeno tivesse grande repercussão. A partir disso, houve o reconhecimento estatal de alinhar suas políticas de segurança pública à necessidade de combate a esses grupos, que resultou nos eventos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre milícias (ver Alerj 2008), que desvendou a participação de agentes públicos nesses grupos e viabilizou a prisão de mais de mil suspeitos até 2017 (Cano and Duarte 2012; Misse 2011; Manso 2020; Geni and Observatório das Metrôpoles 2021).

Este artigo propõe-se a analisar as relações entre as milícias e o Estado no Rio de Janeiro. Trata-se de um estudo de caso por descrever, categorizar e explicar um fenômeno específico com base em teorias desenvolvidas, analisado de forma empírica e que se manifesta dentro de uma classe de eventos maiores de modo a interpretá-lo de forma profunda e abrangente, gerar conhecimento sobre processos complexos e contribuir para a expansão da literatura (Evera 1997; Vennesson 2008; Henriques, Leite, and

Teixeira Jr. 2015). Buscou-se identificar de que forma as milícias desafiam o poder do Estado no Brasil, sob a hipótese de que tal desafio ocorre na forma de atuação em atividades e serviços primordialmente públicos, assim como de infiltração nos meios de governança formal.

O recorte temporal consiste no decênio 2008–2018, quando as milícias ganharam visibilidade midiática, e os dez anos seguintes de suas atuações na cidade do Rio de Janeiro, recorte geográfico optado por ser a localidade com maior incidência de grupos deste tipo em território nacional, maior cobertura midiática e maior número de fontes de pesquisa. Para a escrita, foram utilizados artigos científicos, livros e matérias jornalísticas, além do documento oficial do Relatório da CPI das milícias (2008) formulado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ).

O artigo está dividido em quatro seções, sendo a primeira e a última referentes à introdução e considerações finais. A segunda seção apresenta o conceito de uma instituição e o debate teórico sobre instituições informais, assim como o debate sobre violência e os atores não estatais violentos, suas formas de manifestação e como tais conceitos aplicam-se neste estudo de caso. A terceira seção trabalha a evolução das milícias, suas principais características, formas de atuação e relação com o Estado.

ALÉM DA FORMALIDADE: CONCEITOS, ATORES E MANIFESTAÇÕES INFORMAIS

Nesta seção serão introduzidos o conceito de uma instituição e o debate sobre as instituições informais. Em seguida, será apresentado um breve debate sobre a violência, baseado na visão de Johan Galtung, suas definições, formas de manifestação e como tais conceitos aplicam-se neste estudo de caso no que tange aos atores não estatais violentos.

As instituições informais

Entende-se uma instituição como o conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão que moldam as expectativas e o comportamento de atores (Krasner 2012). São formas de dominação criadas por indivíduos para regular suas interações e podem ser de caráter formal ou informal. O Estado é *per se* uma instituição que exerce sua soberania através de instituições formais, isto é, explicitamente codificadas. Por vezes, porém, tais instituições são incapazes de assegurar a ordem para que foram criadas, o que nutre um cenário de contradição entre as normas comportamentais regidas pelas instituições formais e o comportamento dos indivíduos (North 1990; Lauth 2000).

As instituições formais são restrições políticas ao comportamento do governo e dos indivíduos, impostas por instituições legais; já as instituições informais são restrições sociais e econômicas decorrentes de normas, cultura e costumes que emergem espontaneamente e provêm de agentes privados. A natureza dessas restrições inclui tanto o que os indivíduos estão proibidos de fazer, quanto as condições sob as quais eles têm permissão para realizar determinadas atividades (Williamson 2009; Tsai 2006).

Tsai (2006) explica que, devido às restrições derivadas das instituições formais, alguns atores não estatais locais elaboram estratégias informais de enfrentamento, isto é, respostas adaptativas às restrições formais, que tornam-se padrões regularizados de interação e forçam as instituições formais a adaptar-se e assimilar as práticas informais. O exercício constante dessas respostas fomenta um caráter institucional informal, especificado pela autora como instituições informais adaptáveis. Bratton (2007) considera as instituições formais como rotinas políticas organizadas — como as eleições — e as informais como relações de patronagem-clientelismo no exercício do poder — como esquemas de clientelismo, corrupção etc.

Para Lauth (2000), as instituições informais desenvolvem-se endogenamente e podem influenciar ou competir com o Estado no tocante às tomadas de decisão. O autor identifica a existência de instituições informais de participação política — estruturas comportamentais não oficiais estabelecidas com objetivo de influenciar decisões políticas — como a ameaça de golpe de Estado, desobediência civil etc. A diferença entre instituições formais e informais repousa na existência de uma documentação escrita e formal que a estabeleça, além do fato de que as primeiras existem sob a égide do poder de penalização estatal em caso de infração, enquanto o poder de sanção das instituições informais baseia-se em mecanismos de exclusão social. Outra característica é o fato de que costumam penetrar e explorar as estruturas das instituições formais de modo parasitário para cumprir seus objetivos.

Segundo Helmke e Levitsky (2006, 5), as instituições informais correspondem a “regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas, comunicadas e impostas fora dos canais oficiais”. As instituições informais podem interagir com as instituições formais de diversas maneiras, assim, de acordo com os resultados obtidos pelas instituições informais em relação às formais e pela eficácia destas, é possível extrair uma tipologia específica, como ilustrado no Quadro 1.

Quadro 1
Tipologias das instituições informais

Resultado/eficácia	Instituições formais eficazes	Instituições formais ineficazes
Convergente	Complementares	Substitutas
Divergente	Adaptáveis	Concorrentes

Fonte: Helmke e Levitsky (2006, 14).

A característica das milícias enquanto instituição informal varia a depender da instituição formal a que se está relacionando. Podem agir como instituições informais de caráter substituto quando, por exemplo, substituem a presença do Estado na forma de determinados serviços públicos — como a segurança; concorrentes, quando estabelecem uma ordem contrária a uma proferida formalmente — como os grupos milicianos da favela do Acari, que mantiveram um posicionamento contrário ao do Presidente Jair Bolsonaro sobre as medidas de prevenção durante a pandemia do Covid-19; adaptáveis, quando utilizam as áreas sobre seu controle como currais eleitorais para obter vantagem em eleições democráticas; complementares, ao fornecerem acesso a água de maneira privada quando este, apesar da estrutura hídrica necessária estar disponível, é impedido. Assim, ao mesmo tempo que substituem alguma atuação do Estado, mantêm relações umbilicais com ele, o que as descaracteriza como um poder paralelo (Helmke and Levitsky 2006; Cano and Ioot 2008; Blickman 2010; Miranda and Muniz 2018; Rodrigues 2018; Brancoli 2020; Regueira 2021).

Byrne et al. (2016) classificam tais redes como Instituições Informais de Governança Local. Estas mudam de acordo com o contexto e podem possuir diferentes graus de informalidade. Suas principais características são: 1) a semelhança com o Estado na medida em que gozam de autoridade territorial local e prestam serviços; 2) as relações ambíguas, variáveis e contestadas com o aparelho estatal formal e; 3) a intermediação entre as populações sob sua área de influência e o mundo externo.

Lund (2006a e 2006b), percebe as instituições informais como *twilight institutions* devido à zona intermediária que elas formam no exercício da autoridade pública, ou seja, não são o Estado mas exercem tal autoridade em algumas localidades dentro do território deste; ao passo que Scheye (2009) reconhece a existência de um Segundo Estado, isto é, formações não-estatais locais que tomam para si a responsabilidade de prover serviços públicos, em todo Estado fragilizado (ver Rotberg 2003). A informalidade está no fato de sua existência não estar disposta em lei, apenas na prática,

enquanto a sua legitimidade está pautada no maior grau de confiança depositada pela comunidade nos líderes locais do que nos agentes do Estado.

As instituições informais apresentam-se como intermediárias e também como uma barreira entre o Estado e seus cidadãos à medida que exercem papel de autoridade pública, fornecem serviços públicos básicos e possuem legitimidade dentro das comunidades em que operam. Nota-se que as instituições informais moldam o funcionamento da democracia (Mohmand 2015; Helmke and Levitsky 2006; Lauth 2000; Bratton 2007).

Violência: conceito e tipologias

A violência é a expressão de um dano evitável às necessidades básicas do ser humano, em geral à vida, que faz com que o nível de satisfação das necessidades humanas seja diminuído abaixo do justificável. Engloba tudo aquilo que dificulta ou impede a autorrealização do homem e o torna menos do que o que ele pode ser, inclusive a ameaça de violência, insultos à mente e ao espírito (Galtung 1972; Galtung 1990; Galtung and Fischer 2013).

O foco da violência é qualquer sujeito provido de vida, seja um indivíduo ou um coletivo, já a fonte da violência pode ser um sujeito, uma estrutura, um aspecto cultural ou a natureza. Ela apresenta-se em duas formas — direta e indireta — e pode ser melhor compreendida em três tipologias: direta, estrutural e cultural (Galtung and Fischer 2013; Galtung 1969; Galtung 1990).

A violência direta consiste em um evento relacionado a uma agressão, dano pessoal ou psicológico, enquanto a violência estrutural refere-se a um processo que consolida a injustiça social a longo prazo. A violência cultural compreende aspectos culturais de um povo que justificam e legitimam os tipos de violência anteriores; ela alimenta e internaliza o sentimento de que o uso da violência é algo correto ou aceitável (Galtung 1969; 1972; 1990; Galtung and Fischer 2013).

Galtung (1990) correlaciona os três tipos de violência supracitados a partir da analogia de um triângulo em que cada extremidade da forma representa uma categoria de violência (Figura 1). Segundo o autor, a correlação entre os tipos de violência pode ser analisada de acordo com a posição do triângulo. Assim, quando a base é composta pelas violências cultural e estrutural, a violência direta surge como um resultado de ambas; quando as violências direta e estrutural estão na base, a violência cultural assume o aspecto de legitimador das anteriores. A partir de tais análises, é possível inferir que, quando as bases do triângulo são formadas pelas tipologias direta e cultural, o resultado é a violência em

sua forma estrutural, que significa que a estrutura violenta, ademais de incitar a violência direta, também é gerada por ela, além de receber influência cultural.

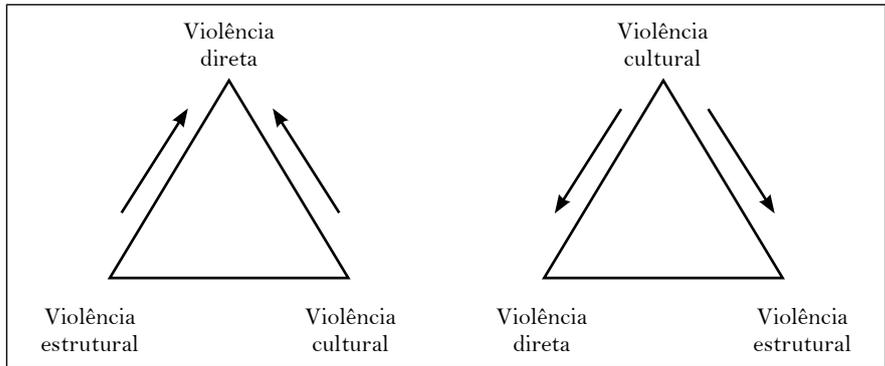


Figura 1 — A correlação entre os tipos de violência.

Fonte: Elaborado a partir de Galtung 1990.

Os atores não estatais violentos

O grupo dos atores não estatais compreende diversos subgrupos, como organizações não governamentais, empresas etc. A natureza desses grupos repousa sob a não condução deles pelo Estado, assim como pela sua atuação por meios legais de forma a complementar a governança formal (Oliveira and Milani 2012; Peters, Koechlin, and Zinkernagel 2009; Aydinli 2016; Ferreira and Framento 2020).

Porém, é perceptível a existência de atores não estatais que adotam um modo de operação violento, manifestado de forma contrária às normas de conduta estabelecidas pela autoridade pública e que normalmente representam algum tipo de ameaça aos civis ou ao Estado. Estes são chamados de atores não estatais violentos (ANEVs) e podem surgir em resposta ou por descuido estatal (Williams 2008; Lilyblad 2014; Aydinli 2016; Lessing 2020; Villa, Braga, and Ferreira, 2021; Ferreira and Framento 2020).

Segundo Williams (2008), os ANEVs dividem-se em seis subgrupos: *warlords*, milícias, forças paramilitares, insurgências, organizações terroristas e crime organizado. As principais características que os diferenciam são referentes às questões de motivação e propósito, força e alcance, financiamento ou acesso a recursos, estrutura organizacional, o papel da violência na consecução de suas metas, a relação com o Estado e o papel do

grupo na provisão de bens e serviços aos membros e apoiadores. As milícias brasileiras se encaixam no subgrupo do crime organizado, cujos aspectos mais marcantes são a busca pelo lucro, o envolvimento com atividades criminosas, extorsão, corrupção, o desfrute das fraquezas estatais para autopromoção e uso da violência de forma seletiva.

As milícias no Brasil possuem considerável impacto no funcionamento da máquina estatal, e chegam a sobrepor o papel desta na vida diária dos indivíduos dentro do próprio território. O modo de atuação desses empreendimentos informais, entretanto, não é inédito; a conduta desses grupos possui similaridades com padrões comportamentais de grupos de extermínio apontados no país entre 1960-80 e de outros grupos estrangeiros, como os paramilitares na Colômbia (Misse 2011; Cano and Duarte 2012).

Elas utilizam-se da aplicação da violência para coagir indivíduos, ferem direitos humanos e desrespeitam legislações vigentes (Cano and Duarte 2012; Zaluar and Conceição 2007). O fato de serem em regra compostas por funcionários do Estado torna suas atividades ambíguas, afinal, o envolvimento de funcionários públicos ocorre na informalidade. Isto significa que as ações tomadas nesse âmbito se dão fora da esfera de decisão pública, mesmo quando os envolvidos estão formalmente ligados a tal poder. Isso indica falta de controle do Estado sobre o próprio corpo de agentes e sobre o gerenciamento de suas atividades em relação às áreas marginalizadas dentro do próprio território (Alves 2008; Cano and Ioot 2008).

As relações entre as milícias e os territórios em que exercem domínio são baseadas em relações de poder entre o legal e o ilegal — a favela como zona urbana irregular e a milícia como polícia, instituição do Estado que opera nesse espaço. O domínio territorial das favelas pelas milícias é sustentado pela violência policial, que é justificada pelo discurso de ilegalidade atribuído ao território e aos moradores, automaticamente convertidos a marginais (Zaluar 1985; Costa 2011).

O FENÔMENO DAS MILÍCIAS

A terceira seção discorre sobre a evolução das milícias, suas principais características, formas e locais de atuação na cidade do Rio de Janeiro, assim como a relação delas com o Estado. Será promovido um breve questionamento sobre a natureza das dinâmicas de governança exercidas por esses grupos, isto porque, apesar da existência da governança informal das milícias, percebe-se que o Estado não está totalmente ausente das regiões sob domínio desses grupos, mas que suas interações manifestam-se de forma híbrida.

Novo nome, velhas práticas: histórico e evolução das milícias

As milícias são redes criminosas que atuam em atividades econômicas e de controle territorial de forma ilegal com base no uso de força e coação. São o estágio mais avançado dos grupos de extermínio e polícia mineira já existentes no Rio de Janeiro em meados de 1960 (Silva, Fernandes e Braga 2008; Alves 2008; Costa 2011; Cano e Ioot 2008).

A nomenclatura foi propagada a partir de discursos midiáticos e políticos como forma de tentar legitimar velhas práticas de execução sumária por grupos informais armados compostos por agentes de segurança do Estado. Também suaviza as reais consequências dessas ações e o real significado das antigas terminologias, visto que o termo polícia mineira indica corrupção policial, enquanto o termo grupo de extermínio simboliza uma ação homicida (Alves 2008; Costa 2011; Cano e Ioot 2008).

Com a expansão do narcotráfico, observou-se o aumento da criminalidade, assim, a mineira surgiu a partir da iniciativa de um grupo de civis com intenções justiceiras e de proteção do próprio espaço e comércio contra a ação de criminosos; torna-se polícia mineira ao incluir policiais. Já os grupos de extermínio eram parte de um esquema corrupto e criminoso que compreendia 1) agentes de segurança pública desviados — responsáveis pela realização de execuções sumárias; 2) comerciantes e empresários — no financiamento do esquema e; 3) políticos — que respaldavam a estrutura criminosa e também se beneficiavam dela (Costa 2011; Alves 2008). Milícia é a nova denominação dos antigos grupos de extermínio e surge a partir da vontade dos agentes públicos envolvidos de serem mais do que apenas mediadores da economia política do crime para ampliar seus lucros e poder. De acordo com Zaluar e Conceição (2007), a tentativa de ocupar espaços cada vez maiores na esfera política é um grande diferencial dos milicianos. Logo, tem-se a construção de redes informais de influência no interior dos Três Poderes (Alves 2008).

Apesar da construção do Quadro 2 para uma melhor compreensão da evolução desses grupos, chama-se a atenção do leitor para o fato de que tal fenômeno não ocorre de forma igual em todas as zonas onde se manifestam; a gênese das diferentes milícias no Rio de Janeiro não segue um padrão restrito, tendo inclusive influência da atuação policial do período imperial, além de abarcar uma variedade de cenários e atores (ver Miranda e Lage 2007; Zaluar e Conceição 2007; Manso 2020).

Quadro 2
Evolução das milícias e suas características

Grupo	Características	Gradação
Mineira ou Justiceiros	Reação de moradores com intenção de proteger-se contra o crime	Nível 1
Polícia Mineira	Reação de moradores com intenção de proteger-se contra o crime + Agentes de segurança com treinamento militar + Vínculo político com a comunidade (associação de moradores)	
Grupos de extermínio ou Esquadrões da morte	Agentes de segurança com treinamento militar + Clientelismo + Imposição do serviço de segurança (cobrança de taxas)	Nível 2
Milícias	Agentes de segurança com treinamento militar + Clientelismo + Imposição do serviço de segurança (cobrança de taxas) + Perda de vínculo político com a comunidade + Penetração na esfera política + Discurso antitráfico + Monopólio das atividades econômicas locais (inclusive do tráfico) + Assistencialismo	Nível 3

Fonte: Elaborado a partir de Ribeiro e Oliveira (2010); Costa (2011); Alves (2008); Alerj (2008) e Zaluar e Conceição (2007).

Para Cano e Ioot (2008), uma milícia pode ser caracterizada a partir da manifestação dos seguintes aspectos de forma simultânea: 1) controle territorial e populacional por um grupo armado ilegal; 2) coerção populacional; 3) desejo de lucro como principal motivação; 4) presença de um discurso legitimador com base na proteção dos habitantes e na manutenção da ordem

local e; 5) presença reconhecida de agentes do Estado na composição. Já o conceito apresentado no Relatório Final da CPI das milícias (Alerj 2008) chama a atenção para algumas características como a exploração de serviços públicos e a relação direta ou indireta de parlamentares e autoridades do Poder Executivo, o que indica ainda a existência de objetivos políticos (Brancoli 2020).

A atuação das milícias no rio de janeiro

As milícias surgem a partir de um discurso antitráfico e passam a disputar territórios com grupos já estabelecidos que controlam a venda de drogas — os Comandos. As duas principais atribuições das milícias são a eliminação do narcotráfico e do crime organizado e o estabelecimento de uma ordem pública que forneça segurança aos moradores. Dessa forma, oferecem um modelo de governança alternativa aos grupos violentos já instaurados. O serviço oferecido a princípio é a imposição da venda de proteção aos moradores, mas logo passam a ocupar os pontos de venda de drogas e tornam-se concorrentes do tráfico. (Misse 2011; Olliveira *et al.* 2018; Cano e Ioot 2008; Blickman 2010).

Apesar destas características, há comunidades que não apresentavam qualquer indício de tráfico de drogas ou crime organizado antes da presença de milícias. Um estudo feito pela Subsecretaria de Inteligência do Rio de Janeiro diz que a expansão dos milicianos ocorreu, preferivelmente, em espaços sem manifestação do narcotráfico — espaços que não interessavam aos narcotraficantes, nem ofereciam resistência à tomada do controle local por grupos armados (Alerj 2008).

A despeito de, relativamente, evitarem o tráfico, as milícias reprimem o crime comum em sua área de atuação. Ao contrário dos Comandos, não há relação direta entre milícias e crimes contra a propriedade, como furtos, roubos ou assaltos. Os milicianos apresentam-se como garantidores da paz, da ordem e da justiça. Os crimes praticados por eles incluem homicídio, agressão física e venda de mercadorias ilícitas (Misse 2011; Ribeiro e Oliveira 2010).

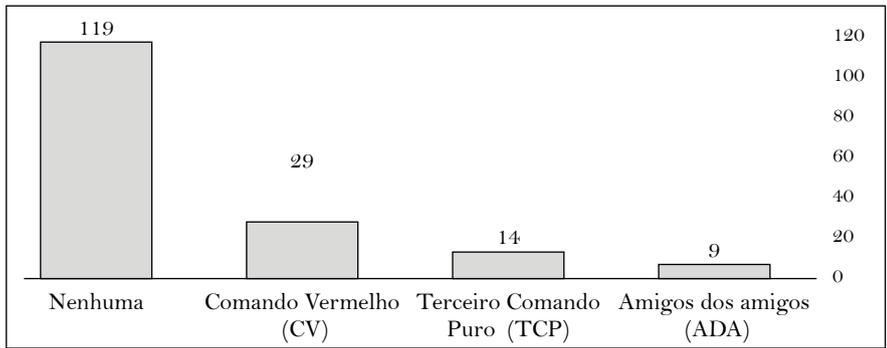


Gráfico 1 — Quantidade de comunidades previamente ocupadas por facções criminosas ocupadas por milícias em 2008.

Fonte: Adaptado de Alerj 2008.

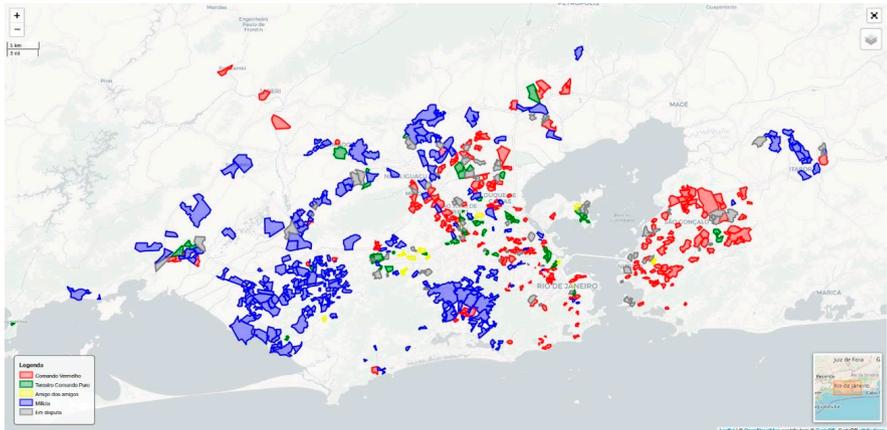


Figura 2 — Mapa dos grupos armados no Rio de Janeiro

Fonte: Mapa dos Grupos Armados do Rio de Janeiro. Fogo Cruzado, NEV-USP, Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos UFF, Disque-Denúncia e Pista News. 2020. Disponível em: <http://geni.uff.br/2021/03/26/mapa-dos-grupos-armados/>

Apesar dos esforços, as milícias continuam a expandir-se, chegando a ocupar mais de 50% do território da capital fluminense em 2019 (Rebello 2020). A Figura 2 indica a distribuição de grupos armados narcotraficantes — Comando Vermelho (CV) em vermelho, Amigos dos Amigos (ADA) em amarelo e Terceiro Comando Puro (TCP) em verde — e milicianos (em azul) no Rio de Janeiro em 2019, assim como as áreas em disputa na cidade (em cinza). A partir da recente aliança entre milicianos e TCP para

combater o CV, nota-se que a interação dos grupos armados não é de todo conflituosa (ver Manso 2020).

Apesar do controle social que exercem, a intensidade com que as condutas se apresentam pode variar de acordo com o local. Em algumas comunidades as milícias atuam apenas quando a ordem pública é ameaçada, em outras estabelecem restrições que interferem diretamente na vida cotidiana local, com objetivo de regular a conduta social com base em uma ordem moral (Cano e Ioot 2008; Ribeiro e Oliveira 2010).

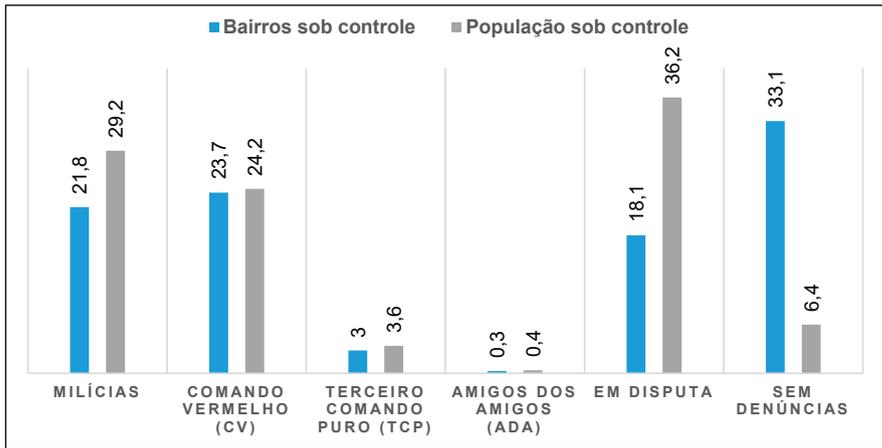


Gráfico 2 — Porcentagem de bairros e população sob controle de grupos armados na região metropolitana do Rio de Janeiro em 2019.

Fonte: Adaptado de Disque-Denúncia, Fogo Cruzado, GENI-UFF, NEV-USP e Pista News. 2020. Disponível em: http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2020_apresentacao-mapa-dos-grupos-armados.pdf. Para mais, ver Pimenta, Suarez e Ferreira 2021.

As restrições impostas pelas milícias geralmente são mais rígidas em locais antes dominados pelo narcotráfico. O controle social é exercido por meio da violência como mecanismo de punição por meio de agressão física, expulsão da comunidade e morte. Apesar de repelir as facções criminosas, a milícia passa a agir como uma nova facção e exerce poder de Estado dentro desses territórios quando julga, condena, pune e executa aqueles considerados divergentes do padrão moral; a persistência dessas práticas resulta na naturalização da violência pela população (Cano and Ioot 2008; Zaluar and Conceição 2007; Costa 2011). Outro comportamento comum das milícias é o uso da extorsão para oferecer seus serviços de proteção à comunidade. Por vezes, chegam a forjar crimes não costumeiros nas comunidades

a fim de aumentar a insegurança dos moradores e compeli-los a aderirem ao serviço ofertado por elas (Alerj 2008; Paula 2015; Cano and Ioot 2008).

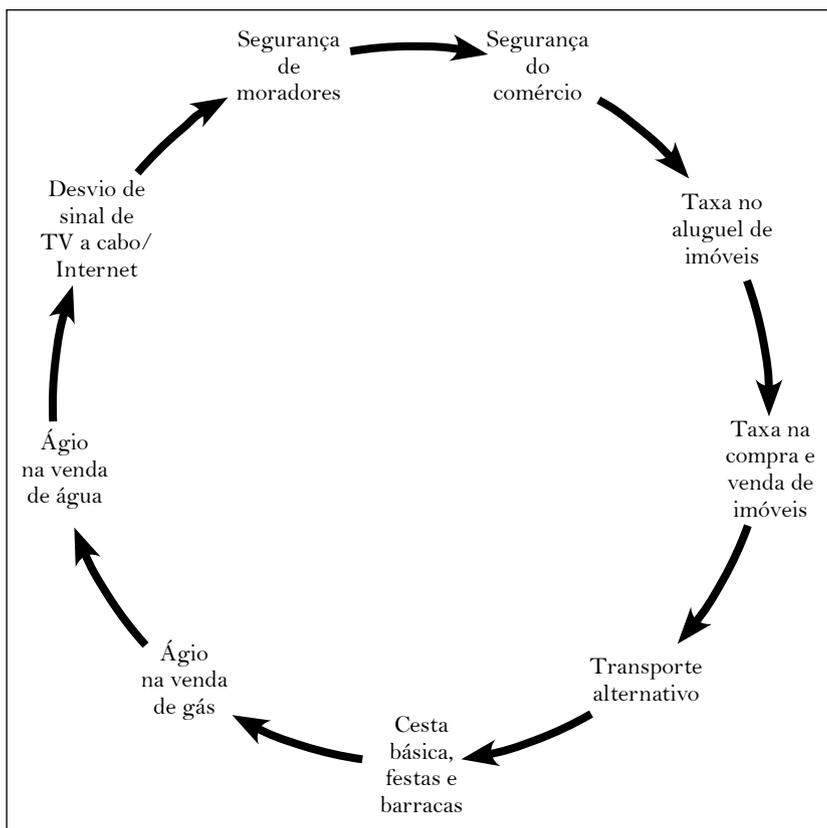


Figura 3 — Fontes de arrecadação financeira das milícias.

Fonte: Alerj (2008, 125).

O empreendimento das milícias, no entanto, não se restringe ao serviço de proteção; também retiram lucro de outras atividades econômicas como a venda de gás, água, transporte alternativo e serviço clandestino de TV a cabo e internet, venda de armas e munições, além de deliberarem sobre a entrada de comércios ou distribuição de panfletos de campanha nos territórios dominados (Zaluar and Conceição 2007; Cano and Ioot 2008; Manso 2020). Nem mesmo as transações imobiliárias fogem de seu controle, sendo essa uma nova fonte de renda (Geni and Observatório das Metrôpoles

2021). Ainda, Manso (2020) aponta a existência de elos entre milicianos e o Presidente Jair Bolsonaro, eleito em 2018 — uma importante inflexão na atuação e expansão desses grupos nos últimos anos.

As milícias e o Estado

O domínio de parcelas de territórios pelas milícias, para Cano e Ioot (2008), indica ausência do Estado, seja como regulador da ordem, seja como garantidor de direitos dos cidadãos. Quando a ausência é característica duradoura, têm-se um vácuo de poder local passível de ser ocupado por um grupo armado que não segue qualquer norma escrita e esquivam-se do controle formal.

Por outro lado, em Relatório Final da CPI das Milícias, o procurador Antonio José Campos Moreira, do Ministério Público do Rio de Janeiro, diz que “não há crime organizado sem que haja um braço no Estado — braço na polícia, braço no poder político, braço, inclusive, nas esferas de Poder Judiciário, de Ministério Público” (Alerj 2008, 35-6). Na mesma linha, o sociólogo e pesquisador sobre as milícias José Cláudio Souza Alves, em entrevista, afirma que não existe ausência, mas continuidade do Estado. Para ele, as milícias são o Estado dado o vínculo de grande parte dos indivíduos atuantes nesses grupos com as instituições de segurança pública e com as esferas de poder político — conexão direta com a estrutura estatal sem a qual não haveria milícia — e também pela responsabilidade do próprio Estado em designar quem tem poder de exercer o controle militarizado e a segurança em seu território. Assim, o esquema funciona numa via de mão dupla, em que o dinheiro arrecadado pela milícia com as atividades ilegais financia o poder político que, por sua vez, favorece o lucro miliciano (Simões 2019).

Apesar da falta de capacidade ou de interesse que Estados fragilizados geralmente apresentam na provisão de bens públicos em um nível adequado e igualitário (Scheye 2009; Rotberg 2003), observa-se que o poder estatal não está ausente das favelas, mas sua presença é representada pelo fornecimento de serviços de qualidade muito inferior àqueles fornecidos nos demais bairros da cidade, esquemas de clientelismo e ineficiência das suas instituições, sendo a polícia a única instituição que entra com dívida força nessas áreas (Brulon and Peci 2013; Leite 2008 *apud* Leite 2012; Costa 2011). Esses fatores abrem espaço para episódios de brutalidade policial e desrespeito dos direitos civis por parte destes agentes, que têm aval do Estado para aplicação da força nessas regiões (Brodeur 2004).

Embora a falta ou ineficiência de políticas públicas de proteção individual e social nessas zonas possuam um papel fundamental no desenvolvimento

de milícias (Ribeiro and Oliveira 2010), o Estado não parece estar ausente neste cenário; mais parece que ele atua de forma negligente com as populações residentes nas favelas, que, apesar de serem territórios considerados margens do Estado, ainda são territórios deste (Silva 2011; Brulon and Peci 2013). Observa-se que o Estado é um conjunto de elementos que incluem território e povo, líder político, instituições estatais, funcionários e burocracias, capacidades de *hard* e *soft power*, soberania interna e externa (Abreu 2012; Weber 1996; Nye 2005; Dallari 1994). Na interpretação de Bonfim (2005), o Poder Nacional expressa-se nas formas política, econômica, psicológica, militar e científico-tecnológica, como apresentado na Figura 4.

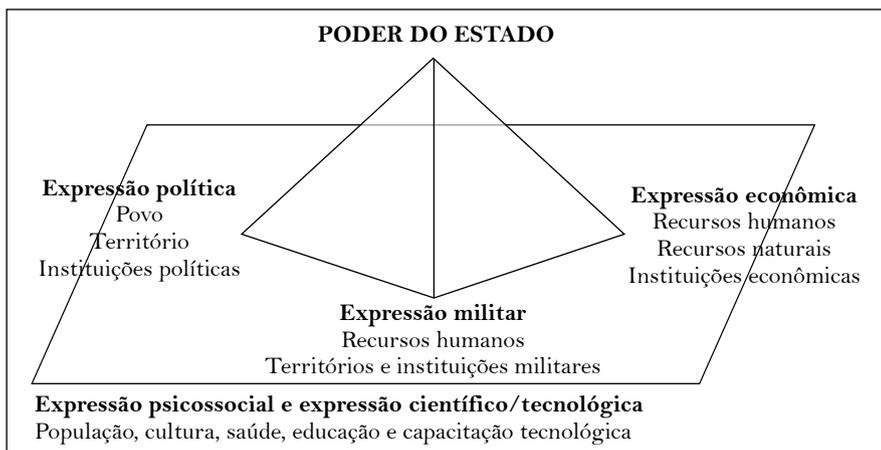


Figura 4 — Expressões do poder nacional.

Fonte: Bonfim (2005, 12).

Ao considerar a interpretação sobre a figura do Estado, o papel da polícia na mobilização dos recursos estatais e também alguns exemplos de atuações milicianas relacionadas ao aluguel de carros blindados do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) para ocupação de territórios ou da atitude do próprio governo estadual em ceder permissão aos milicianos para expulsarem os narcotraficantes das zonas turísticas durante os Jogos Pan-Americanos de 2007 (Brodeur 2004; Paula 2015), pode-se inferir que as milícias podem ser o Estado quando usufruem da estrutura e dos poderes sob responsabilidade e monopólio deste.

É possível observar que os vínculos entre Estado e ANEVs não apresentam-se necessariamente sob uma ótica de soma zero, ou seja, a presença de um não anula a do outro. Tem-se um ambiente marcado pela go-

vernança híbrida e criminal (ver Villa, Braga, and Ferreira 2021; Lessing 2020; Lilyblad 2014; Ferreira and Richmond 2021; Pimenta, Suarez, and Ferreira 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência de instituições informais apresenta dinâmicas não reguladas formalmente nos âmbitos social e institucional. A prática da governança informal pode acarretar o uso da violência por forças constitucional e politicamente desprovidas de tal poder como ferramenta para contornar comportamentos estabelecidos por uma autoridade ou moldar as relações de poder em determinadas esferas.

As tipologias da violência são percebidas em um ciclo no qual a presença de uma indica a influência das outras. Quando aplicadas ao caso do Rio de Janeiro, verifica-se a manifestação da violência em sua forma direta nas ações corretivas tomadas pelos milicianos para manter a ordem e a segurança local, isto é, nas punições aplicadas àqueles que destoam dos comportamentos esperados e instituídos pelas normas informais — homicídios, sequestros, desaparecimentos forçados, ataques às residências e estabelecimentos comerciais cujos proprietários recusam-se a pagar as respectivas taxas de proteção, assim como nas ameaças de efetivação de tais atos.

A violência estrutural encontra-se no próprio perfil fraco do Estado, que não consegue ou não tem interesse em abastecer a população local com bens, serviços e políticas públicas de bem estar socioeconômico. Desse modo, tais indivíduos têm o acesso a direitos e serviços básicos negados quando existe um arcabouço institucional legal que determina o fornecimento deles em sua totalidade.

A violência cultural encontra respaldo na percepção histórica do ambiente das favelas como uma localização irregular somada à construção histórica do inimigo do Estado — pautado na figura do narcotraficante — e à automática marginalização dos habitantes de favelas (ver Zaluar 1985); ela mostra-se presente também na naturalidade com a qual os moradores destas regiões passam a encarar as execuções sumárias de infratores pelos milicianos como punição cabível (Leite 2012; Costa 2011; Cano and Ioot 2008). A generalização sobre o ambiente da favela e seus moradores, em conjunto com a situação de negligência pública, viabiliza a emergência de atores violentos — como as milícias — por meio de um discurso de legitimação que envolve a proteção contra as ações dos traficantes, assim como o seu enfrentamento de forma privada.

As milícias do Rio de Janeiro são um exemplo de como a conduta informal, por meio da ação de atores não estatais violentos, tem capacidade

não apenas de atuação pública, mas de penetração nas esferas de regulação formal. Consta-se que esses grupos desafiam o poder do Estado quando incorporam formas informais de governança em uma determinada área, contrariando a estrutura tradicional de controle e ordem social (Villa, Braga, and Ferreira 2021; Lessing 2020; Lilyblad 2014; Ferreira and Framento 2020).

Para isso, usam a imagem da autoridade pública na promoção de uma entidade não estatal que preenche as lacunas de gestão governamental, prestam serviços públicos básicos de forma privada, arrecadam fundos a partir do controle do comércio e serviços locais, insultam direitos humanos e penetram a estrutura pública de modo a controlar os bens, assim como as instituições e as negociações, investigações e decisões neste âmbito.

A existência de milícias em estágios menos consolidados do que o caso carioca já é apontada em outros estados do país (ver Alepa 2015), o que chama a atenção para a necessidade de pensar a dimensão do fenômeno a fim de elaborar uma política integrada de prevenção e enfrentamento destes atores (Motta 2020). O Estado deve atentar-se às suas falhas no tocante ao suprimento de bens, serviços, políticas públicas e à segurança de direitos, a fim de aproximar-se da população dessas áreas e realinhar suas percepções de modo a retomar a sua legitimidade. Deve também buscar fortalecer os meios de denúncia de organizações criminosas de forma a proteger os indivíduos delatores, buscar meios de mapear os agentes públicos que mantêm ligações com o crime organizado e promover investigações e julgamentos, além de repensar as estruturas das forças de segurança.

A frequente emergência de novas ameaças nas realidades mundiais contemporâneas torna o campo de estudos sobre os atores não estatais violentos convidativo a novas pesquisas. Com relação às milícias brasileiras, faz-se necessário politizar a temática, isto é, criar espaços políticos e acadêmicos de discussão para que a questão seja posteriormente integrada à agenda de segurança pública (Buzan and Hansen 2012), tal qual as facções de narcotráfico, e que políticas públicas sejam elaboradas com base nesses esforços. Novas pesquisas com o intuito de entender suas reais dimensões — internas e externas — podem acrescentar o debate e fomentar novas formas de identificação, combate e prevenção desses grupos.

REFERÊNCIAS

Abreu, Gustavo de Souza. 2012. "A internacionalização invisível da Amazônia". *Revista da Escola Superior de Guerra* 27, no. 54: 33–45. <https://doi.org/10.47240/revistadaesg.v27i54.236>.

Alepa — Assembleia Legislativa do Estado do Pará. 2015. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração da atuação de grupos de extermínio e milícias no Estado do Pará*. Pará: ALEPA. <http://movimentodeemaus.org/data/material/RELATORIO-FINAL-CPI-das-Milicias-versao-de-entreega-na-grafica3.pdf>.

Alerj — Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. 2008. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ALERJ. 27, 2020. <https://www.marcelofreixo.com.br/cpi-das-milicias>.

Alves, José Cláudio Souza. 2008. “Milícias: mudanças na economia política do crime no Rio de Janeiro”. In *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*, edited by Justiça Global Brasil: 33–6. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

Aydinli, Ersel. 2016. “Tracing violent non-state actorhood in global politics: a framework for analysis”. In *Violent non-state actors: from Anarchists to Jihadists*, edited by Karoline Postel-Vinay, and Nadine Godehardt: 1–26. New York: Routledge.

Blickman, Tom. 2010. “Introduction: Human Insecurity and Markets of Violence”. In *The Impact of Militia Actions on Public Security Policies in Rio de Janeiro*. In *Crime and Globalization: Debate Papers*, edited by Tom Blickman: 3–5. Amsterdam: Transnational Institute.

Bonfim, Urcy Castro. 2005. *Geopolítica*. Rio de Janeiro: ECEME — Escola de comando e Estado-Maior do Exército.

Brancoli, Fernando. 2020. “Coronavirus Puts Criminal Governance at a Crossroads: Parastate authority creeps further into everyday life in Rio de Janeiro’s favelas as militias seize the pandemic to expand their control.” *NACLA Report on the Americas* 52, no. 3: 246–51. <https://doi.org/10.1080/10714839.2020.1809077>.

Bratton, Michael. 2007. “The Democracy Barometers (Part I): Formal versus informal institutions in Africa”. *Journal of Democracy* 18, no. 3: 96–110. <https://doi.org/10.1353/jod.2007.0041>.

Brodeur, Jean-Paul. 2004. “Por uma sociologia da força pública: considerações sobre a força policial e militar”. *Caderno CRH* 17, no. 42: 481–9. <https://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v17i42.18507>.

Brunon, Vanessa, and Alketa Peci. 2013. “Organizações públicas e espaços às margens do Estado: contribuições para investigações sobre poder e território em favelas”. *Revista de Administração Pública* 47, no. 6: 1497–517. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600008>.

Buzan, Barry, and Lene Hansen. Ampliando e aprofundando a segurança. In *A evolução dos estudos de Segurança Internacional*, edited by Barry Buzan, and Lene Hansen: 287–340. São Paulo: Editora Unesp.

Byrne, Sarah, Corinne Huser, Harald Schenker, Lukas Krienbuehl, Miguel Loureiro, and Shandana Khan Mohmand. 2016. “Analysing informal local governance institutions: practical guidance”. *Learning project: Engaging with informal local governance institutions (ILGI)*. Switzerland: Swiss Agency for Development and Cooperation. https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/ILGI_20160915%20Analytical%20framework.pdf.

Cano, Ignácio, and Thais Duarte. 2012. *No sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008–2011)*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

Cano, Ignácio, and Carolina Ioot. 2008. “Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas ‘milícias’ no Rio de Janeiro”. In *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*, edited by Justiça Global Brasil, 48–83. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

Costa, Greciely Cristina da. 2011. “Discursos sobre a milícia: nomes, vozes e imagens em movimento na produção de sentidos”. Phd Thesis, Universidade Estadual de Campinas.

Dallari, Dalmo de Abreu. 1994. “Do Estado”. In *Elementos de teoria geral do Estado*, edited by Dalmo de Abreu Dallari: 43–101. São Paulo: Saraiva.

Evera, Stephen Van. 1997. *Guide to methods for students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.

Ferreira, Marcos Alan S. V., and Rodrigo de Souza Framento. 2020. “Atores não estatais violentos transnacionais na América do Sul: um exame dos casos do Primeiro Comando da Capital e da Família do Norte”. *Revista Brasileira de Segurança Pública* 14, no. 1: 72–87. <https://doi.org/10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1011>.

Ferreira, Marcos Alan S. V., and Oliver P. Richmond. 2021. “Blockages to peace formation in Latin America: the role of criminal governance”. *Journal of Intervention and Statebuilding*: 1–20. <https://doi.org/10.1080/17502977.2021.1878337>.

Galtung, Johan. 1990. “Cultural violence”. *Journal of Peace Research* 27, no. 3: 291–305.

_____. 1972. “Theory and practice of security”. *Instant Research on Peace and Violence* 2, no. 3: 109–12.

_____. 1969. “Violence, peace, and peace research”. *Journal of Peace Research* 6, no. 3: 167–91. <https://doi.org/10.1177/002234336900600301>.

Galtung, Johan, and Dietrich Fischer. 2013. “Violence: direct, structural and cultural”. In *Johan Galtung: Pioneer of peace research*, edited by Hans Günter Brauch: 35–40. New York: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-32481-9>.

Geni — Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF), and Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ). 2021. *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

Helmke, Gretchen, and Steven Levitsky. 2006. “Introduction”. In *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*, edited by Gretchen Helmke, and Steven Levitsky: 1–41. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Henriques, Anna Beatriz Leite, Alexandre Cesar Cunha Leite, and Augusto W. M. Teixeira Jr. 2015. “Reavivando o método qualitativo: as contribuições do Estudo de Caso e do Process Tracing para o estudo das Relações Internacionais”. *Revista Debates* 9, no. 1: 9–23.

Krasner, Stephen David. 2012. “Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais”. *Revista de Sociologia Política* 20, no. 42: 93–110. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000200008>.

Lauth, Hans-Joachim. 2000. “Informal institutions and democracy”. *Democratization* 7, no. 4: 21–50. <https://doi.org/10.1080/13510340008403683>.

Leite, Márcia Pereira. 2012. “Da ‘metáfora da guerra’ ao projeto de ‘pacificação’: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro”. *Revista Brasileira de Segurança Pública* 6, no. 2: 374–89.

Lessing, Benjamin. 2020. “Conceptualizing criminal governance”. *Perspectives on politics*: 1–20. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>.

Lilyblad, Christopher Marc. 2014. “Illicit authority and its competitors: the constitution of governance in territories of limited statehood”. *Territory, Politics, Governance* 2, no. 1: 72–93. <https://doi.org/10.1080/21622671.2013.870046>.

Lund, Christian. 2006a. “Twilight institutions: an introduction”. *Development and Change* 37, no. 4: 673–84. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2006.00496.x>.

_____. 2006b. “Twilight institutions: public authority and local politics in Africa”. *Development and Change* 37, no. 4: 685–705. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2006.00497.x>.

Manso, Bruno Paes. 2020. *A república das milícias: dos esquadrões da morte à Era Bolsonaro*. São Paulo: Todavia.

Miranda, Ana Paula, and Lana Lage. 2007. “Da polícia do rei à polícia do cidadão.” *Revista História* 1, no. 11.

Miranda, Ana Paula Mendes de, and Jacqueline de Oliveira Muniz. 2018. “Dominio armado: el poder territorial de las facciones, los comandos y las milicias en Río de Janeiro.” *Revista Voces en el Fenix* 68: 44–9.

Misse, Michel. 2011. “Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades”. *Revista de Sociologia e Política* 19, no. 40: 13–25. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000300003>.

Mohmand, Shandana Khan. 2015. “Customary institutions and public authority: a literature review”. *Learning project: Engaging with informal local governance institutions (ILGI)*. Switzerland: Swiss Agency for Development and Cooperation. <https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/ILGI%20Literature%20review.pdf>.

Motta, Fábio. 2020. “Milícias nas urnas”. *Estadão* (January). <https://www.estadao.com.br/infograficos/politica,eleicoes-2020-milicias-nas-urnas,1069309>.

North, Douglass. 1990. “An introduction to institutions and institutional change”. In *Institutions, institutional change and economic performance*, edited by James Alt, and Douglass North: 3–10. New York: Cambridge University Press.

Nye Jr., Joseph S. 2005. “The changing nature of power”. In *Soft power: the means to success in world politics*, edited by Joseph S. Nye Jr.: 6–38. New York: Public Affairs.

Oliveira, Ivan Tiago Machado, and Carlos R. S. Milani. 2012. “Atores não estatais e trade policy-making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da Rebrip”. *Dados* 55, no. 2: 367–401. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000200004>.

Olliveira, Cecília, Maria Isabel Couto, Renata Hirota, and Sérgio Spagnuolo. 2018. “As milícias assumiram o controle do Rio de Janeiro”. *The Intercept Brasil* (April). <https://theintercept.com/2018/04/05/milicia-controle-rio-de-janeiro/>.

Paula, Luciana Araújo de. 2015. “The ‘grey zones’ of democracy in Brazil: the ‘militia’ phenomenon and contemporary security issues in Rio de Janeiro”. *Justice Spatiale-Spatial Justice* 8: 1–26. <http://www.jssj.org/article/les-zones-grises-de-la-democratie-bresilienne-le-phenomene-des-milices-et-les-enjeux-securitaires-contemporains-a-rio-de-janeiro/>.

Peters, Anne, Lucy Koechlin, and Gretta Fenner Zinkernagel. 2009. “Non-state actors as standard setters: framing the issue in an interdisciplinary fashion”. In *Non-state actors as standard setters*, edited by Anne Peters, Lucy Koechlin, Till Forster, and Gretta Fenner Zinkernagel: 1–10. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511635519>.

Pimenta, Marília Carolina B. S., Marcial A. G. Suarez, and Marcos Alan Ferreira. 2021. “Hybrid governance as a dynamic hub for violent non-state actors: examining the case of Rio de Janeiro”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 64, no. 2: 1–21. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100207>.

Rebello, Aiuri. 2020. “Milícias já dominam um quarto dos bairros do Rio de Janeiro, com quase 60% do território da cidade”. *El País* (October). <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-10-19/milicias-ja-dominam-um-quarto-dos-bairros-do-rio-de-janeiro-com-quase-60-do-territorio-da-cidade.html>.

Regueira, Chico. 2021. “Milicianos controlam venda e distribuição de água na Zona Oeste durante a crise no abastecimento.” *G1* (February). <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/02/03/milicianos-controlam-venda-e-distribuicao-de-agua-na-zona-oeste-durante-a-crise-no-abastecimento.ghtml>.

Ribeiro, Paulo Jorge, and Rosane Oliveira. 2010. “The impact of militia actions on public security policies in Rio de Janeiro”. *Crime and Globalization: Debate Papers*, 3–28. Amsterdam: Transnational Institute.

Rodrigues, Thiago. 2018. “Symbiotic Interactions — On the Connection Between Drug-Trafficking, the Legal Economy And State Power In Brazil.” *International Reports* (July). <https://www.kas.de/en/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/symbiotische-verbindungen>.

Rotberg, Robert I. 2003. “Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators”. In *State failure and state weakness in a time of terror*, edited by Robert I. Rotberg: 1–25. Cambridge: The World Peace Foundation.

Scheye, Eric. 2009. “Justice and security as public and private goods and services”. In *Contracting out government functions and services: emerging lessons from post-conflict and fragile situations*, edited by OECD/AfDB: 45–77. Paris: OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/development/contracting-out-government-functions-and-services/justice-and-security-as-public-and-private-goods-and-services_9789264066212-3-en#page1. <https://doi.org/10.1787/9789264066212-3-en>.

Silva, Jailson de Souza, Fernando Lannes Fernandes, and Raquel Willadino Braga. 2008. “Grupos criminosos armados com domínio de território — reflexões sobre a territorialidade do crime na região metropolitana do Rio de Janeiro”. In *Segurança*,

tráfico e milícias no Rio de Janeiro, edited by Justiça Global Brasil: 18–24. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

Silva, Luiz Antônio Machado da. 2011. “A política na favela”. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* 4, no. 4: 699–716.

Simões, Mariana. 2019. “No Rio de Janeiro a milícia não é um poder paralelo. É o Estado”. *El País Brasil* (January). https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/29/politica/1548794774_637466.html.

Tsai, Kellee S. 2006. “Adaptive informal institutions and endogenous institutional change in China”. *World Politics* 59, no. 1: 116–41. <https://doi.org/10.1353/wp.2007.0018>.

Vennesson, Pascal. 2008. “Case Studies and Process Tracing: theories and practices.” In *Approaches and methodologies in the Social Sciences: a pluralist perspective*, edited by Donatella Della Porta and Michael Keating: 223–39. Cambridge: Cambridge University Press.

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>.

Weber, Max. Política como vocação. 1996. In *Ciência e Política, duas vocações*, edited by Max Weber: 53–124. São Paulo: Editora Cultrix.

Williams, Phil. 2008. “Violent non-state actors and national and international security”. *International Relations and Security Network* 25: 1–21.

Williamson, Claudia R. 2009. “Informal institutions rule: institutional arrangements and economic performance”. *Public Choice* 139, no. 3: 371–87. [10.1007/s11127-009-9399-x](https://doi.org/10.1007/s11127-009-9399-x).

Zaluar, Alba. 1985. *A Máquina e a Revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Editora Brasiliense.

Zaluar, Alba, and Isabel Siqueira Conceição. 2007. “Favela sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz?”. *São Paulo em Perspectiva* 21, no. 2: 89–101.

ATORES NÃO ESTATAIS VIOLENTOS E INSTITUIÇÕES INFORMAIS NO BRASIL (2008-2018)

RESUMO

As milícias são grupos armados irregulares que surgem a partir de discursos anti-tráfico de drogas e buscam legitimação através de serviços prestados à população e também do cargo público policial da maioria de seus integrantes. Esse fenômeno é percebido nas favelas do Rio de Janeiro, onde os grupos milicianos dominam algumas regiões, assumem o papel de Estado e passam a exercer o controle da ordem local. Este artigo é um estudo de caso em que objetivou-se analisar as relações entre as milícias e o Estado no Rio de Janeiro por meio dos objetivos específicos de apresentar os debates sobre as instituições informais, a violência e os atores não estatais violentos, compreender a configuração e a atuação das milícias no Rio de Janeiro e explicar o arcabouço institucional informal que norteia as condutas milicianas enquanto organização informal. Procurou-se responder à seguinte questão: de que forma as milícias desafiam o poder do Estado no Brasil? Constatou-se que a atuação de milícias em atividades e serviços primordialmente públicos, assim como a infiltração nos meios de governança formal são os meios pelos quais estes grupos desafiam a autoridade estatal.

Palavras-chave: Milícias; Violência; Atores Não Estatais Violentos; Instituições Informais.

ABSTRACT

Militias are irregular armed groups that arise from anti-drug trafficking discourses and seek legitimization through services provided to the population and also through the public police position of most of their members. This phenomenon is perceived in the slums of Rio de Janeiro, where militia groups dominate some regions, assume the role of the State, and begin to exercise control over the local order. This article is a case study in which was aimed to analyze the relations between the militias and the State in Rio de Janeiro through the specific objectives of presenting the debates on informal institutions, violence and violent non-state actors, understanding the configuration and performance of the militias in Rio de Janeiro, and explaining the informal institutional framework that guides militia conduct as an informal organization. We sought to answer the following question: in what ways do militias challenge state power in Brazil? It was concluded that militias actions in primarily public activities and services, as well as infiltration into the means of formal governance, are the means by which these groups challenge state authority.

Keywords: Militias; Violence; Violent Non-State Actors; Informal Institutions.

Recebido em 08/07/2021. Aceito para publicação em 01/02/2022.

O estado de exceção militarizado no Brasil. Zonas ambíguas entre forças armadas, polícias e milícias no contexto contemporâneo

The militarized state of exception in Brazil. Ambiguous zones between armed forces, police, and militias in the contemporary context

Rev. Bras. Est. Def. v. 8, n. 2, jul./dez. 2021, p. 153-173

DOI: 10.26792/RBED.v8n2.2021.75267

ISSN 2358-3932

CARLOS HENRIQUE AGUIAR SERRA
LUÍS ANTÔNIO FRANCISCO DE SOUZA

INTRODUÇÃO

A perspectiva do presente artigo é fazer uma genealogia da militarização da política no Brasil contemporâneo, que se iniciou com o duplo processo de militarização da polícia e de policialização das forças armadas durante a ditadura de 1964–1985 e que se radicalizou durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (Nascimento 2016; Zaverucha 2005). Aqui, para todos os efeitos, consideramos genealogia “o acoplamento dos conhecimentos eruditos e das memórias locais, acoplamento que permite a constituição de um saber histórico das lutas e a utilização desse saber nas táticas atuais” (Foucault 1999, 13). Em outros termos, não se propõe que haja uma racionalidade implícita ao autoritarismo militar no país, mas sim que ações, políticas, saberes, posicionamentos institucionais e decisões de governos e de governantes, no conjunto, podem se tornar inteligíveis e permitir a emergência de novas formas de luta contra esta ou aquela forma de governo¹. O papel das forças armadas pode ser compreendido como

Carlos Henrique Aguiar Serra — Professor Associado IV do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-graduação de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. É Doutor em História pela UFF. E-mail: chaserra@id.uff.br

Luís Antônio Francisco de Souza — Livre-docente em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista, Unesp. Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Docente do Departamento de Sociologia e de Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp, campus de Marília. Coordenador Científico do Observatório de Segurança Pública da Unesp.

um elemento constituinte da dimensão política do estado brasileiro, desde pelo menos a Proclamação da República (Castro 1995; Carvalho 2005). O Brasil, portanto, pode ser um paradigma ou um campo de experimentações para o estudo dos efeitos das políticas de exceção, já que, argumenta-se aqui, estas políticas condizem com o quadro mais amplo da adoção de medidas econômicas neoliberais e do desmantelamento dos mecanismos de proteção social (Andrade 2020). Trata-se, na história recente do Brasil, de argumentar que a ascensão de um neoliberalismo militarizado ou de uma cultura militarizada de controle articulam-se com a tradição inquisitorial e com uma república não democrática, em que a cidadania é regulada pelo Estado e, desde 2016, vindo sendo gerida cada vez mais por uma razão empresarial (Garland 2008; Wacquant 2008; Pereira 2001).²

Sendo assim, não se trata apenas de uma politização dos militares, mas sim do governo militarizado da política, em que a sociedade é concebida a partir da lógica da guerra civil, ou seja, um palco de uma guerra “assimétrica” ou “híbrida” (Cardoso 2019; Zanin, Martins, and Valim 2020; Dardot et al. 2021). No contexto em que as guerras passaram por mudanças teóricas, estratégicas e táticas em razão do avanço tecnológico e do discurso de minimização de danos e riscos, não se trata mais do emprego da força militar máxima para conter desordens e desordeiros, mas do uso de táticas de vigilância eletrônica, controle de acesso aos espaços sociais, checagem de fronteiras físicas e virtuais, ocupação territorial sistemática, operações de inteligência, controle digital de identidades e adoção de gabinetes de gestão de crises (Gros 2006; Chamayou 2015; Mbembe 2019; Leirner 2019). Assim, o presente artigo propõe fazer um teste da hipótese de que, no contexto contemporâneo, a política tem se tornado a extensão da guerra por outros meios (Foucault 1999). Ou seja, que as forças estatais militares, as milícias e várias instâncias do poder institucional e político têm adotado terminologias e táticas de guerra: cerco, sítio, ocupação, incursão, invasão, operação, intervenção (Graham 2016; Lemos 2020). Afinal, “cada vez mais, guerras e mobilizações associadas deixam de ser restritas pelo tempo e pelo espaço e, em vez disto, tornam-se na mesma medida ilimitadas e mais ou menos permanentes” (Graham 2016, 28).

Propõe-se, então, a análise genealógica baseada na ideia de um estado de exceção militarizado, que vem se tornando normal, que implica em restrições constantes ao repertório dos direitos fundamentais, já que a guerra penetra em todas as dimensões da governança (Oliveira 2014; Nóbrega Júnior 2010; Rolim 2020).³ A censura, o acionamento da Lei de Segurança Nacional (LSN) e as Garantias da Lei e da Ordem (GLO) são algumas das ferramentas de exceção usadas no atual contexto de acirramento da militarização do governo federal, como parte integrante de uma tendência mais

ampla de militarização da administração pública. A produção do encarceramento em massa, com suas características excludentes e violentas, é típica deste quadro de limitação de garantias constitucionais: parte substantiva das pessoas presas no Brasil não foram sequer julgadas, estando detidas por prática de crimes relacionados às drogas, na maior parte das vezes, crimes sem vítimas (Silva 2018; Cardoso 2019; Botelho 2020). Ou seja, estamos presenciando o uso estratégico das leis e do direito.⁴

A presença massiva dos militares na política corresponde ao ápice do processo de militarização. Militares médicos, promotores, juízes, engenheiros, administradores, especialistas em logística, em armas e munições, professores, pilotos, motoristas, tarefeiros, especialistas em informática, em recursos humanos, em telecomunicações são indispensáveis ao funcionamento da vida nas casernas. A função militar de guerra de proteção do território nacional, desde a chamada Guerra do Paraguai, foi desarticulada em prol de uma função de controle social e de combate às insurreições urbanas e rurais (Canudos; Revolta da Vacina; Greves de 1917–18; Revolta dos Tenentes; Araguaia). O militarismo, então, ficou em estado larvar dentro das casernas, sendo exercido pontualmente para aplacar os conflitos sociais e as insurreições políticas, sendo o “caso” mais decisivo o golpe de Estado de 1964. Já no período pós-redemocratização, a estratégia nacional de controle de fronteiras, os grandes eventos esportivos internacionais, as intervenções urbanas e a participação brasileira nas chamadas Missões de Paz da ONU permitiram a reativação do militarismo, dando um sentido novo às carreiras militares (Azzi 2017; Alves and Ferreira 2020; Lemos 2020). As reformas da previdência geral, que implicaram em redução de direitos para os trabalhadores civis, e a reforma da previdência de militares e policiais militares, que ampliou direitos para estas corporações, reforça a ideia de um estamento burocrático-militar incrustado nas estruturas de poder no país, *mutatis mutandis*, nos termos usados por Raymundo Faoro referindo-se ao Segundo Reinado: “entre a carreira política e a dos empregos há uma conexão íntima e necessária, servindo o Estado como o dispenseiro de recursos, para o jogo interno de troca de vantagens” (Faoro 1989, 390). No plano teórico do estado de exceção, só podemos identificar uma correção problemática entre o militarismo e os paramilitares, pois, desde a ditadura de 1964–1985, se dá o uso estratégico de organizações criminosas para a realização do “trabalho sujo” do regime de exceção. Então, a tendência de milicianização das polícias e dos militares parece estar em continuidade histórica com os regimes de exceção: afinal, milícias, polícia e militares não apenas são arregimentados nos mesmos grupos sociais e políticos, em geral grupos ressentidos em razão da virtual perda de poderes, como também

compartilham a mesma lógica da guerra e das vantagens “corporativas” (Alves 2011; Leite 2012; Manso 2020).

MEDIDAS DE EXCEÇÃO E ESTADO DE EXCEÇÃO PERMANENTE

O conceito de estado de exceção pode ser articulado com o conceito de biopolítica. A exceção, enquanto um conjunto heterogêneo de medidas provisórias e de emergência presente em alguma medida na norma jurídica, acaba sendo utilizada como uma tática geral de governo da população (Agamben 2004; Foucault 1999). Sendo assim, o estado de exceção se constitui em um paradigma e uma estratégia geral de governo, na medida em que o que está em jogo não é gestão de titulares de direitos de cidadania, mas corpos biopolíticos que existem apenas na medida em que apresentam utilidade aos cálculos do poder de exceção.⁵ O estado de exceção não é redutível às medidas de exceção tais como o estado de emergência, o estado de guerra, o estado de sítio ou a ditadura. Porque estas medidas são necessariamente limitadas no tempo e no espaço. O estado de exceção torna permanentes estas medidas. As medidas de exceção não funcionam num vazio social; ao contrário, elas se articulam com os espaços típicos da exceção: campos de concentração; guetos; campos de interinação de imigrantes; prisões; áreas periféricas; morros e favelas.

Evidentemente, as cidades contemporâneas, aos poucos, também vão sendo campo fértil para as medidas de exceção e, neste sentido, passa a se converter em espaço de exceção totalitário, em que o limiar entre exceção e regra da exceção é ultrapassado. Em termos mais precisos do ponto de vista histórico, as cidades tornam-se guetos fortificados, fiscalizados por empresas privadas de segurança e vigiadas pelo grande irmão digital (Nesimi and Botelho 2020; Graham 2016; Caldeira 2001). Pode-se, até mesmo, considerar que instituições como forças armadas, polícias, serviços secretos, serviços de informação, prisões, internamentos de jovens representam formas de gestão de populações com afinidades com o estado de exceção, na medida em que nelas há temporariamente a suspensão das regras tradicionais do direito, ocorrendo por exemplo, uso sistemático de medidas inquisitórias, prisão provisória, prisão e punições administrativas e tortura. As medidas, os espaços, os acontecimentos e as instituições de exceção compõem os pré-requisitos para a normalização do estado de exceção. A normalização da exceção não necessariamente produz um novo direito, apenas aciona os mecanismos normalizadores e reguladores da população cuja base e fundamento está sempre num lugar diverso do campo jurídico. “O estado de exceção apresenta-se como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal” (Agamben 2004, 12; Valim 2017; Medeiros 2019).

Concordando com as indicações de Botelho (2020), podem ser identificados seis aspectos da história recente que reforçam a tendência à normalização do estado de exceção: 1. Crise de legitimidade do poder político, dos partidos políticos tradicionais e da representação política; 2. Crise da sociedade do trabalho e emergência da sociedade de risco; 3) Militarização crescente das funções civis regulares do Estado, inclusive com a expansão da impunidade de militares e com a implantação de tribunais de exceção; 4) Crise do monopólio de violência estatal: privatização e milicianização do Estado; 5) Indistinação entre os poderes estatais instituídos e uso sistemático de decretos pelo poder executivo; e 6) Seletividade da justiça criminal e da atuação estatal de uma forma geral, incluindo o punitivismo. Esta grade de inteligibilidade do estado de exceção não é evidentemente exaustiva, já que, de alguma forma, teríamos de colocar o problema dos saberes que legitimam estes mecanismos de poder que fundam o solo pantanoso do estado de exceção.

Portanto, o estado de exceção tende a se tornar permanente na medida em que estas medidas e as condições de exceção se tornam uma sistemática de governo.⁶ Em outros termos, o estado de exceção não é apenas o estado de necessidade que não reconhece a lei ou está acima da lei. No estado de exceção, a necessidade se coloca como fundamento último da lei e os atores privilegiados da exceção darão de tudo para, por meio da militarização da política, colocar o estado de exceção acima da soberania popular (Pires 2021). É neste sentido preciso que o estado de exceção se torna regra e fundamento da ordem jurídica, uma ordem jurídica que é mesmo o anverso e o reverso da norma do estado de direito. No Brasil, por exemplo, a profusão legislativa de decretos, portarias, ordens e regulamentos, exarada pelo poder executivo, ganha mais força que as leis de caráter constitucional. É como se no interior da norma vigorasse uma lei marcial em que o princípio da guerra justifica a necessidade como bem maior (Valim 2017).

Esta discussão implica em uma mudança na maneira como tradicionalmente o pensamento político colocou o problema da tripartição dos poderes. Na exceção, o poder executivo legisla, por decretos e medidas provisórias, julga (indica juízes para as cortes superiores e interfere nas decisões judiciais) e executa as leis de exceção por meio das instituições que reivindicam o monopólio estatal da força física. A suspensão da aplicação da lei é condição máxima do estado de exceção e está no centro das práticas de terrorismo de Estado, de espionagem entre Estados soberanos, na chamada guerra ao terror, nas práticas de guerra às drogas, no novo urbanismo militar, na violência letal das polícias, e no punitivismo: “uma generalização sem precedentes do paradigma da segurança como técnica normal de governo” (Agamben 2004, 28).

O pensamento político tem se dedicado à discussão sobre legalidade e legitimidade da norma jurídica. O debate sobre o estado de exceção coloca o problema da exceção como fundamento da ordem jurídica. Não é formado um direito especial, mas sim uma suspensão da ordem jurídica e, partir desta suspensão, emerge o Estado como decisão soberana. A lei para ser exercida e aplicada requer a sua não aplicação, deixando, portanto, o espaço vazio para o exercício das forças políticas que se beneficiam da aparente falta de ordem ou das insurgências populares. A força, assim, torna-se o substituto da lei e não seu braço armado: os militares, neste sentido, deixam de ser instrumento do estado de direito e passam a ser sua condição e seu limite. Sempre que o estado de exceção se torna permanente, portanto, a ordem jurídica torna-se cada vez mais politizada. E, no caso do Brasil, a ordem política tem se tornado cada vez mais militarizada. As relações entre política, justiça e militares passa por uma reconfiguração profunda, afinal, no contexto do estado de exceção, a política torna-se extensão da guerra por outros meios (Foucault 1999).

O fundamento do estado de exceção é a vida nua, o *homo sacer*, ou seja, aquele que pode ser assassinado sem que sua morte seja um homicídio. Em todos os casos de exceção, a morte não apenas permanece impune como se torna um dos objetivos da ação política, sem precisar lembrar que as polícias militares no Brasil são uma das organizações mais letais do mundo, superando até mesmo exércitos em zonas de conflito (Flores 2018). O estado de exceção corresponde ao processo de militarização da política, pois nele há a solicitação de poderes plenos e especiais ao executivo, ou há a uso corriqueiro de medidas de segurança interna, como os campos de refugiados, as prisões provisórias, a expulsão de imigrantes considerados ilegais ou prisões ilegais. A condição de liminaridade jurídica típica das medidas, dos espaços e das situações de exceção acaba por se converter em uma estratégia corriqueira nas ações do Estado e de seus agentes. O caráter permanente do estado de exceção se dá sempre que a “declaração do estado de exceção é progressivamente substituída por uma generalização sem precedentes do paradigma da segurança como técnica normal de governo” (Agamben 2004, 28).

O poder soberano é aquele que decide sobre a exceção, ou seja, ele aplica a lei com a condição de não se submeter a ela. Este é o paradoxo da soberania de Carl Schmitt: “soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção”; “soberano é aquele que representa a exceção, pois não se submete à lei” (*apud* Agamben 2004, 19). O acionamento constante dos militares e de medidas restritivas de direitos para a resolução de problemas sociais reduzem o espaço político à condição da guerra permanente. O discurso salvaçãoista ou messiânico, que aciona o paradigma da exceção, nos permite

também propor a hipótese da relação entre exceção e teologia, já que a religião é a irrupção da exceção no campo jurídico-constitucional (Agamben 2004). E a situação contemporânea do Brasil, de politização da religião por meio da maior presença neopentecostal na política institucional, merece ser considerada, mesmo porque parece haver uma relação implícita entre militares e religião na constituição do estado de exceção militarizado no país (Silva 2018; Botelho 2020; Serra and Souza 2020).

A INTERVENÇÃO MILITAR NO RIO DE JANEIRO COMO LABORATÓRIO DA EXCEÇÃO

A tomada de poder pelos militares ocorreu no rastro da intervenção militar no RJ, autorizada pelo governo Temer, que durou de fevereiro a dezembro de 2018 (Observatório da Intervenção 2018). A ocupação de territórios e a intervenção ostensiva no Rio de Janeiro pelos militares, no ano de 2018, não apenas serviu de laboratório para continuar legitimando as medidas repressivas e violentas de segurança, tradicionalmente adotadas pelos governos estaduais, mas também foi um teste de legitimação da gestão militarizada da segurança pública, com seu componente de construção permanente de um inimigo, dentro da lógica da guerra e do confronto armado.⁷ Ocorrem no Rio de Janeiro várias intervenções militares, mas a de 2018 foi a que teve um mandato mais amplo e genérico. As justificativas para a militarização da segurança e, consequentemente, para as intervenções militares giram em torno da chamada guerra ao crime organizado e ao tráfico de drogas. Ou seja, as intervenções que, constitucionalmente, devem ser restritas e temporárias, passam a ganhar uma significação permanente. O dispositivo da permanência transitória, típica dos regimes de exceção, encontra-se descrito com precisão na rotina da paz armada das chamadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

Como é sabido, estas políticas que, no início, no Morra Santa Marta, tinha o ideal de integrar políticas de segurança e políticas sociais, acabaram por se tornar uma forma de justificar a ocupação permanente dos morros cariocas pelas polícias militares. A pacificação, portanto, era a chave semântica para a lógica da guerra (Fleury 2012; Serra and Zaccone 2012; Brito and Oliveira 2013; Oliveira 2014; Rocha and Carvalho 2018). As intervenções militares representam tanto um problema em relação ao pacto federativo como uma continuidade das políticas tradicionais de segurança pública em sua face violenta e discriminatória em relação às populações negras, especificamente em relação aos jovens habitantes de morros e periferias (Wermuth and Mori 2019; 2020; Dornellas and Jesus 2018). Ao con-

trário, pertencem à mesma lógica de “combate violento” e de normalização da ocupação. Por exemplo, ao longo da década de 2010, o Estado recorreu às forças armadas pelo menos 12 vezes. A cidade vem sendo ocupada por homens em uniformes camuflados, atiradores de elite, carros blindados, helicópteros blindados, bem como diversas estratégias associadas aos palcos de guerra (Salvadori 2020). Neste sentido, a intervenção militar está compreendida ao quadro mais geral das guerras às drogas e ao terror, utilizadas como *false flags* para justificar uma articulação entre a exceção local e os interesses imperiais dos EUA (Leirner 2019).

As intervenções militares encontram sua base jurídica nas Garantias de Lei e da Ordem (GLO). As ações para “Garantia da Lei e da Ordem” estão previstas no Artigo 142 da Constituição Federal e são regulamentadas pela Lei Complementar nº 97, de 1999, e pelo Decreto Presidencial 3.897, de 2001. Segundo a legislação, essas ações preveem a utilização das Forças Armadas em situações em que houver o entendimento que as forças policiais locais não são mais capazes de lidar com uma determinada crise. Qual é o estatuto jurídico da crise na segurança? Não existe tal definição jurídica. Portanto, a crise é um dispositivo da exceção, sobretudo porque, no Rio de Janeiro, a crise é permanente; então, como justificar uma medida de exceção quando o problema é permanente?

A Constituição Federal (CF) de 1988, no seu Artigo 144, apresenta o termo “segurança pública”: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”. Os órgãos de segurança pública são a Polícia Federal; a Polícia Rodoviária Federal; a Polícia Ferroviária Federal; as Polícias Civis; as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares. O Artigo 142 prevê que as Forças Armadas (FA) “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer um destes, da lei e da ordem”. Este é um dos dispositivos constitucionais da chamada semidemocracia brasileira em que se insere no ordenamento jurídico espaço para as medidas de exceção, típicas do militarismo autoritário (Zaverucha 2005). Esta foi a janela de oportunidades para o militarismo das Garantias da Lei e da Ordem. A intervenção militar de fevereiro de 2018 mobilizou 360 operações e 170.000 militares (Observatório da Intervenção 2018). A intervenção reforçou a tendência de militarização da segurança pública.

Sendo assim, a militarização da segurança, que se inicia bem antes da Intervenção propriamente dita, vem contribuindo para elevar os níveis de infâmia dos moradores de periferia, porque veem seus corpos e sua dignidade cada vez mais violados e suas vidas cotidianas cercadas e vigiadas de forma violenta (Zaccone 2013; Oliveira 2014; Zaluar 2019).

A MILICIANIZAÇÃO DA SEGURANÇA COMO NOVO EXPERIMENTO DE EXCEÇÃO

A detalhada descrição de Bruno Paes Manso (2020) ajuda a consolidar o argumento em torno de uma militarização do chamado crime organizado, a partir da maior presença das milícias, sobretudo nas periferias do Rio de Janeiro. Além disso, o autor mostra como as milícias passaram a se entranhar nas estruturas policiais e políticas, ganhando espaços na cena pública após as eleições de 2018. Neste sentido, a relação entre milícias, violência e política, que já era conhecida, se aprofunda e se acelera (ALERJ 2008). O amplo processo de militarização e a ligação das forças de segurança do Rio de Janeiro com as milícias foram meticulosamente analisados, em sua relação com a criação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) (Brito and Oliveira 2013).

O modus operandi para ocupação de uma comunidade é variável. Quando existe tráfico na área pretendida, o uso da força é empregado, inclusive, utilizando-se irregularmente da função pública e dos mecanismos oficiais de segurança do Estado. Quando não há tráfico e a população resiste, os milicianos passam a assaltar as casas e o comércio. Os moradores e comerciantes intimidados e acuados pela situação passam a contribuir financeiramente com valores mensais estipulados pelos milicianos. Mas há ainda comunidades menores que aceitam sem resistência a presença dos milicianos. Para manter o domínio, é de praxe expulsar pessoas ligadas ao crime, a facções criminosas e familiares de traficantes. Inicialmente, agem de forma violenta na área conquistada, espancando, torturando e matando viciados e criminosos que resistem a obedecer às suas ordens (ALERJ 2008, 44).

A violência sistemática das polícias militares já pode ser enquadrada neste processo, na medida em que não são as autoridades civis eleitas que exercem o controle das chamadas forças da ordem (Soares 2000). A participação das milícias e de grupos paramilitares na construção da ordem/desordem social no Brasil não é recente (Bicudo 1977; Bittencourt and Daldato 2017). No Rio de Janeiro, as milícias desempenham papel de grupos de extermínio e de controle social violento, mas também vem ocupando um espaço de gestão militarizada dos territórios periféricos, inclusive com a participação de indivíduos pertencentes às forças policiais/militares. A criação da Força Nacional de Segurança não é ruptura deste processo. Ao contrário, caminha na direção da gestão militarizada de conflitos que as polícias não conseguem resolver. A violência policial vem se estendendo para as guardas municipais e para a segurança privada, cuja estatística nem sequer está sendo computada pelas fontes oficiais.

O domínio do chamado crime organizado não decaiu; e as milícias, ao que tudo indica, ganharam mais força e presença nas comunidades do Rio e da Grande Rio (Alves 2011; Cano and Duarte 2012). “Os grupos comandados por policiais, bombeiros, vigilantes, agentes penitenciários e militares, fora de serviço ou ainda na ativa, aterrorizam a população mais do que os históricos senhores do tráfico como o Comando Vermelho”, afinal,

A base de uma milícia é o controle militarizado de áreas geográficas. Então o espaço urbano, em si se transforma em uma fonte de ganho. Se você controla militarmente, com armas, por meio da violência, esse espaço urbano, você vai então ganhar dinheiro com esse espaço urbano. De que maneira? Você vende imóveis. Por exemplo, você tem um programa do governo federal chamado Minha Casa Minha Vida. Você constrói habitações. Aí a milícia vai e controla militarmente aquela área e vai determinar quem é que vai ocupar a casa. E inclusive vai cobrar taxa desses moradores (Alves 2019).

E eles exploram gás, luz, televisão a cabo e as vans do transporte alternativo. Quando encontram bocas de fumo, eles avançam a golpes de metralhadora, na medida em que também estão explorando o tráfico de drogas. A disputa entre milicianos e traficantes pelos pontos de venda tem sido particularmente violenta. Os paramilitares, que eram considerados um mal menor, utilizados informalmente (mas publicamente) como estratégia de combate ao tráfico, se tornaram o maior problema da segurança pública do Rio de Janeiro. Afinal,

há milícias em ao menos 37 bairros e 165 favelas da Região Metropolitana. Cerca de dois milhões de pessoas vivem em áreas dominadas por milícias na região metropolitana do Rio, o equivalente a um sexto da população total da área (*The Intercept* 2018).

Ainda assim, continuam sendo tratados como colaterais aos traficantes, ganhando cada vez mais dinheiro e espaço para crescer (Nesimi and Botelho 2020; *O São Gonçalo* 2017). E as estatísticas oficiais não refletem a gravidade do problema, mesmo porque, segundo relatos de moradores das comunidades do Rio de Janeiro, os cemitérios clandestinos estão se tornando normais no cenário das periferias e morros. Em suma, as milícias expulsam os traficantes e passam a dominar as comunidades; a intervenção militar sequer enfrentou este problema grave. Ao contrário, as operações do Exército ignoraram as áreas dominadas por paramilitares. Sendo assim, a intervenção não produziu efeito sobre as milícias, o que coloca em xeque todo o argumento favorável à intervenção, assim como contra a militarização da segurança e da administração municipal e

estadual. A milicianização da segurança ocorre, portanto, entre policiais e entre membros das forças armadas, mesmo porque o pertencimento às chamadas forças da ordem é um componente importante do terror que as milícias exercem como forma de governo nas periferias urbanas, além, evidentemente, da sua capacidade de seus membros de manusear e contrabandear armas e munições.

Em 09/04/2019, em Guadalupe, na zona norte do RJ, o músico Evaldo Rosa dos Santos, de 51 anos, morreu após o carro em que estava com a família ser atingido por mais de 80 tiros disparados por soldados do Exército. Os militares alegaram que os ocupantes atiraram contra a guarnição, o que não foi comprovado. Em nota, o Comando Militar do Leste alegou que “Os militares responderam à injusta agressão. Como resultado, um dos assaltantes foi a óbito no local e o outro foi ferido, sendo socorrido e evacuado para o hospital. Um transeunte que passava pelas imediações foi ferido em decorrência da troca de tiros, tendo também sido socorrido e evacuado. Informações preliminares dão conta de que o cidadão inocente ferido está fora de perigo” (*El País* 2019).

Em 12/02/2015, no Complexo da Maré, o veículo em que estavam cinco amigos desarmados foi atingido por seis disparos de fuzil. Todos os ocupantes tiveram ferimentos. Vitor Santiago Borges foi atingido por dois tiros, ficou paraplégico e teve a perna esquerda amputada. O soldado Diego Neitzke assumiu a autoria dos tiros. O promotor militar Otávio Bravo afirmou que o soldado agiu em legítima defesa imaginária e, portanto, cometeu “erro de fato plenamente escusável pelas circunstâncias”. Ela foi usada na absolvição dos soldados que mataram Matheus Martins da Silva, de 17 anos, durante a Operação Capixaba, no Espírito Santo, no início de 2017. Desde 2012, militares são acusados de pelo menos 35 mortes. Bom lembrar que, desde 2017, durante o governo de Michel Temer, os membros das Forças Armadas que matam civis em atividades de policiamento são julgados pela Justiça Militar (Agência Pública 2020).

A vereadora do Rio de Janeiro, Marielle Franco, e o motorista Anderson Gomes foram assassinados em 14/03/2018. As apurações apontaram que membros de uma poderosa milícia do Rio das Pedras foram os responsáveis pelo assassinato, como forma de represálias à atuação da vereadora contra a presença das milícias nas comunidades dos morros cariocas. Um dos atiradores era o armador da milícia, e em uma de suas residências foram encontrados mais de cem fuzis desmontados (*The Intercept* 2018).

Na madrugada de sábado para domingo, dia 01/12/2019, policiais do 16º Batalhão de Polícia Militar Metropolitana (BPM/M) realizavam a Operação Pancadão, em Paraisópolis, quando dois homens em uma mo-

tocicleta atiraram contra os policiais militares e fugiram em direção ao baile funk DZ7. Segundo a polícia, os disparos teriam causado um tumulto que redundou na morte de nove jovens com idades entre 14 e 23 anos. Testemunhas ouvidas por jornalistas independentes afirmam que não houve perseguição nem tiroteio, mas sim uma operação violenta da polícia contra os jovens que estavam no baile e, no processo, os jovens foram sendo encurralados nas vielas da favela, até muitos foram pisoteados e morreram por asfixia. O inquérito corre em segredo de justiça e, ainda hoje, não se sabe exatamente o que aconteceu. Mas o fato concreto é que a polícia militar utilizou táticas de milícia e de terror para provocar o tumulto deste que foi um massacre inaceitável numa democracia (Agência Pública 2019; Ponte Jornalismo 2019).

Estas são cenas corriqueiras de abuso e violência por parte de policiais militares, agindo como membros de gangues urbanas ou de milícias. E a situação não para por aí: além das chacinas, das ameaças, do toque de recolher, polícias e milícias desenvolvem ações em muito parecidas. No final de 2019, o presidente da república enviou um projeto de lei ao Congresso que amplia as circunstâncias em que militares que atuam em Operações de Garantia da Lei e da Ordem podem matar civis sem serem punidos — os chamados excludentes de ilicitude, quando uma ação, mesmo que fatal, não configura crime. Como, por exemplo, se houver um civil armado, mesmo que ele não atire contra a tropa, os militares poderiam atirar para matar. O PL ainda será avaliado pelo Congresso, mas a impunidade já acontece na prática. Desde 2010, nenhum militar foi condenado pela morte ou lesão de civis em GLOs. O quadro da milicianização da segurança pública se completa com o desmantelamento dos órgãos de controle, como as ouvidorias de Polícia, a liberação do uso de metralhadoras em helicópteros no RJ. Toda uma infâmia corriqueira agora sendo capturada pelas câmeras de celulares. Todos os casos de violência policial, militar e de milícias mostram os dois padrões clássicos de atuação truculenta e impune: a) a vítima da violência policial torna-se algoz, sendo enquadrada legalmente como tendo cometido crime contra os policiais; b) a chamada resistência seguida de morte ou auto de resistência, em que a pessoa assassinada pela polícia torna-se responsável pela sua morte, porque a polícia instaura procedimento para investigar a responsabilidade do morto (Misse 2011). Os atores que se beneficiam da “insegurança” e da violência, capitalizam as ilegalidades e o estado de exceção, tornando a crise sistêmica de legitimidade do Estado brasileiro em oportunidade e negócios. O enfraquecimento das proteções estatais e a restrição às garantias jurídicas são o campo de oportunidades para os empreendedores da “desordem” (Medeiros 2019; Chamou 2019).

CONCLUSÃO

A tradição dos oprimidos nos ensina que o “estado de exceção” em que vivemos é na verdade regra geral. Precisamos construir um conceito de história que corresponda a esta verdade. Nesse momento, perceberemos que nossa tarefa é originar um verdadeiro estado de exceção; com isso, nossa posição ficará mais forte na luta contra o fascismo (Walter Benjamin 1986, 226).

O presente texto argumentou que as políticas de segurança de caráter repressivo podem ser consideradas como extensões da guerra na vida social por meios de violência. A Constituição Federal de 1988 prevê o instituto da exceção pela forma da intervenção federal de caráter militar; as normas e decretos infraconstitucionais passam a ser utilizadas em maior escala para dar conta de vários problemas não previstos em lei, mas que acabam suspendendo a própria lei; no estado de exceção, que é um estado de necessidade, os militares assumem papel de destaque como se estivessem acima da lei e fossem os garantidores da lei; operações de exceção são implementadas no cotidiano. O efeito mais permanente da intervenção, bem como da militarização da segurança de uma forma geral, foi legitimar a tomada do poder pelos militares pela via do voto direto. Mudanças mais amplas no papel dos militares nas guerras, na gestão do terrorismo, no combate às drogas permitiram que eles participem de forma mais ativa em atividades de natureza civil.

A militarização dos aparelhos do Estado e a estatização dos grupos paramilitares demonstram que o poder de morte e de destruição é central nas estratégias biopolíticas produtoras de desigualdades sociais e de assimetrias de distribuição de poder no país. A morte ou a possibilidade da morte é parte da engrenagem biopolítica militarizada. As formas de intervenção militares estão compreendidas na exceção soberana, na medida em que o poder de morte, previsto em situações de guerra, é confiscado pela polícia e é racionalizado pelo militarismo, como luta permanente contra um inimigo imaginário. Sendo assim, matar é parte integrante e de um dispositivo de controle da vida daqueles que merecem viver a custo do massacre de quem deve morrer.

No Brasil, o Estado historicamente configurou-se como aparato punitivo e de gestão das pluralidades políticas que traz consigo uma estratégia violenta imbricada à lógica do estado de exceção. Por parte dos pesquisadores, a análise e a crítica a toda lógica de poder e de dominação não significam uma atitude objetiva diante dos processos históricos. Temos que deixar de aceitar o inaceitável, diz Frédéric Gros (2018). E para isto, a inspiração de Walter

Benjamin, na epígrafe, lembra que a linguagem do poder pode ser reutilizada nas lutas do presente em torno da liberdade e da justiça, por mais desgastadas que estas noções estejam no quadro geral do estado de exceção.

REFERÊNCIAS

Agamben, Giorgio. 2004. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo.

_____. 2004a. *Homo sacer. O poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

Agência Pública. 2019. *Testemunhas oculares desmentem versão da polícia sobre mortes em Paraisópolis*. <https://apublica.org/2019/12/testemunhas-oculares-desmentem-versao-da-policia-sobre-mortes-em-paraisopolis/>.

_____. 2020. *Soldado que deixou jovem parapléxico no Rio agiu em “legítima defesa imaginária”*. <https://apublica.org/2020/01/soldado-que-deixou-jovem-paraplegico-no-rio-agiu-em-legitima-defesa-imaginaria-diz-promotor-militar/>.

ALERJ. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. 2008. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ação das Milícias no Âmbito do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ALERJ.

Alves, José Cláudio Souza. 2011. *Dos Barões ao extermínio: a história da violência na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Ed. Sepe/ APPH-Clio.

_____. 2019. *No Rio de Janeiro a milícia não é um poder paralelo. É o Estado*. <https://apublica.org/2019/01/no-rio-de-janeiro-a-milicia-nao-e-um-poder-paralelo-e-o-estado/>.

Andrade, Daniel Pereira. 2020. Neoliberalismo autoritário no Brasil. Reforma econômica neoliberal e militarização da administração pública. *Sens Publicque*. <http://sens-public.org/articles/1468>.

Araújo, Bruna Stéfanni Soares de. 2017. *Criminologia, feminismo e raça: guerra às drogas e o superencarceramento de mulheres latino-americanas*. Dissertação de mestrado em Direito. João Pessoa: UFPB.

Arendt, Hannah. 1989. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

_____. 2011. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Azzi, Veronica F. 2017. Security for Show? The Militarisation of Public Space in Light of the 2016 Rio Olympic Games. *Contexto Internacional* 39, no. 3 (Sep./Dec.): 589–607.

Benjamin, Walter. 1986. *Magia e técnica, arte e política. Ensaio sobre literatura e história da cultura*. São Paulo: Companhia das Letras (Obras escolhidas, volume I).

Bicudo, Hélio. 1977. *Meu depoimento sobre o esquadrão da morte*. São Paulo: Comissão de Justiça e Paz de São Paulo.

Bittencourt, Matheus Gomes, and Maria Cristina Dandato. 2017. Seletividade penal e criminalidade violenta: Os esquadrões da morte e as masmorras no estado do Espírito Santo. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* 10, no. 2 (Maio/Ago.): 189–213.

Botelho, Maurilio Lima. 2020. Estado de exceção e militarização do espaço urbano. In *Baixada Fluminense: estudos contemporâneos e (re)descobertas histórico-geográficas*, edited by André Santos da Rocha: 62–74. Duque de Caxias: ASAMIH.

Brito, Felipe; Oliveira, Pedro Rocha de (Eds.). 2013. *Até o último homem. Visões cariocas da administração armada da vida social*. São Paulo: Boitempo.

Brown, Wendy. 2019. *Nas ruínas do neoliberalismo. A ascensão da política antidemocrática no ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia.

Caldeira, Teresa Pires do Rio. 2001. *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo. Edusp/Editora 34.

Cano, Ignacio; Duarte, Thaís. 2012. “No sapatinho”: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011). Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

Cardoso, Bruno de Vasconcelos. 2019. A lógica gerencial-militarizada e a segurança pública no Rio de Janeiro: O CICC-RJ e as tecnologias de (re)construção do Estado. *Dilemas, Revista de Estudos em Conflito e Controle Social*, Edição Especial no. 3: 53–74.

Carvalho, José Murilo. 2006. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Castro, Celso. 1995. *Os militares e a república. Um estudo sobre cultura e ação política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Chamayou, Grégoire. 2019. *A sociedade ingovernável. Uma genealogia do liberalismo autoritário*. São Paulo: Editora Ubu.

_____. 2015. *Teoria do drone*. São Paulo: Cosac Naify.

Coelho, Edmundo Campos. 2005. *A oficina do diabo. E outros estudos sobre criminalidade*. Rio de Janeiro: Record.

Dardot, Pierre; Laval, Christian. 2016. *A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.

Dardot, Pierre et al. 2021. *A escolha da guerra civil: uma outra história do neoliberalismo*. São Paulo: Editora Elefante.

Dornellas, Mariana Paganote, and Maria Priscila Santos de Jesus. 2018. O genocídio da população negra no Brasil contemporâneo e seu agravamento a partir da intervenção federal militar no estado do Rio de Janeiro. *Confluenze X*, no. 2, 210–36.

Elias, Norbert. 1989. *O processo civilizador. Formação do estado e civilização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

El País. 2019. “Exército detém dez militares ligados a assassinato de músico no Rio”. https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/08/album/1554753827_496771.html#foto_gal_1.

Faoro, Raymundo. 1989. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo 8. ed., v. I.

Ferreira Marcos. A. S. V. 2020. Peace and Conflict in Brazil. In *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, edited by O. Richmond, and G. Visoka. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-11795-5_66-1.

Fleury, Sônia. 2012. Militarização do social como estratégia de integração — o caso da UPP do Santa Marta. *Sociologias* 14, no. 30 (Maio/Ago.). Porto Alegre: 194–222.

Flores, Tarsila. 2018. *Cenas de um genocídio. Homicídios de jovens negros no Brasil e a ação de representantes do Estado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Foucault, Michel. 1999. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.

_____. 2008. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes.

França, Nathalia. 2021. *Aspectos da exceção no direito internacional*. São Paulo: Editora Contracorrente.

Garland, David. 2008. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Revan.

Godoy, Marcelo. 2014. *A casa da vovó. Uma biografia do DOI-Codi (1969–1991), o centro de sequestro, tortura e morte da ditadura militar*. São Paulo: Alameda.

Graham, Stephen. 2016. *Cidade sitiadas. O novo urbanismo militar*. São Paulo: Boitempo.

Gros, Frédéric. 2006. *États de violence. Essai sur la fin de la guerre*. Paris: Galimard.

_____. 2018. *Desobedecer*. São Paulo: Editora Ubu.

Huggins, Martha K. 2006. *Operários da violência. Policiais torturadores e assassinos reconstruem as atrocidades brasileiras*. Brasília: Editora da UNB.

Leirner, Piero C. 2020. *O Brasil no espectro de uma guerra híbrida. Militares, operações psicológicas e política em uma perspectiva etnográfica*. São Paulo: Alameda.

Leite, Márcia Pereira. 2012. “Da ‘metáfora da guerra’ ao projeto de ‘pacificação’: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro”. *Revista Brasileira de Segurança Pública* 6, no. 2. São Paulo: 374–89.

Lemos, Tayara Talita. 2020. “A segurança como paradigma de governo e a militarização do espaço urbano”. *Revista Direito da Cidade* 9, no. 1, 1–26.

Lima, Roberto Kant de. 1995. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: Seus Dilemas e Paradoxos*. Rio de Janeiro, Forense.

Machado da Silva, Luiz Antônio (Ed.). 2008. *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Manso, Bruno Paes. 2020. *A república das milícias. Dos esquadrões da morte à era Bolsonaro*. São Paulo, Editora Todavia.

Mbembe, Achille. 2019. *Necropolítica. Biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte*. São Paulo: N-1 Edições.

Medeiros, Gabriel Salgado Lacerda. 2019. *Guerra sem fim: o papel macroeconômico da política criminal bélica no Rio de Janeiro*. Dissertação — Mestrado em Direito Penal — Faculdade de Direito, UERJ, Rio de Janeiro.

Misse, Michel. 2011. *“Autos de resistência”: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011)*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: UFRJ.

Nascimento, Gabriel dos Santos. 2016. *A Polícia em Guerra: a ditadura e a Polícia Militar em São Paulo (1964-1982)*. Dissertação — Mestrado. Guarulhos. Universidade Federal de São Paulo, Unifesp.

Nesimi, Mariana dos Santos, and Maurílio Lima Botelho. 2020. “Das favelas às prisões. Transformações na segregação urbana no Rio de Janeiro”. *Revista Continentes (UFRRJ)* 9, no. 19: 286–315.

Nóbrega Jr, José Maria Pereira. 2010. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. *Revista de Sociologia e Política*. 18 (35), 119–130.

Observatório da Intervenção 2018. *Vozes sobre a intervenção*. Rio de Janeiro. CESEC. V. 05, edição especial.

Oliveira, João Pacheco de. 2014. “Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios”. *Mana* 20, no. 1, 125–61.

O São Gonçalo. 2017. “Disputa entre tráfico e milícia”. <https://www.osaogoncalo.com.br/seguranca-publica/39645/disputa-entre-trafico-e-milicia-deixa-mais-dois-mortos-e07/12/2017m-sao-goncalo>.

Pereira, Anthony W. 2010. *Ditadura e repressão. O autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Pereira, Luiz Carlos Bresser. 2001. “Do estado patrimonial ao gerencial”. In *Brasil, um século de transformações*, edited by Ignacy Sachs et al. São Paulo: Cia das Letras.

Pinheiro, Paulo Sérgio. 2001. “Transição política e não-estado de direito na República”. In *Brasil, um século de transformações*, edited by Ignacy Sachs et al. São Paulo: Cia das Letras.

Pires, Luis Manuel Fonseca. 2021. *Estados de exceção. A usurpação da soberania popular*. São Paulo: Editora Contracorrente.

Ponte Jornalismo. 2019. “Como foi o massacre em Paraisópolis: o que se sabe até agora”. <https://ponte.org/o-que-se-sabe-do-massacre-de-paraisopolis/>.

Rocha, Lia de Mattos, and Monique Batista de Carvalho. 2018. “Da ‘cidade integrada’ à ‘favela como oportunidade’: empreendedorismo, política e ‘pacificação’ no Rio de Janeiro. *Cadernos da Metrópole* 20, no. 43. São Paulo: 905–24.

Rolim, Rivail Carvalho. 2020. “Direitos humanos no Brasil democrático — trajetória e perspectivas: 1988/2019”. *Tempo e Argumento* 12, no. 30 (Maio/Ago). Florianópolis: 2–34.

Salvadori, Mariana Paula. 2020. *O uso das Forças Armadas em segurança. O caso do Rio de Janeiro*. Dissertação — Mestrado em Relações Internacionais. Brasília, UNB.

Santos, Wanderley Guilherme dos. 1980. *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.

Santos, Daniel dos. 2011. A militarização da justiça e a defesa da democracia. *Dilemas. Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* 4, no. 1: 123–40.

Sémelin, Jacques. 2009. *Purificar e destruir. Usos políticos dos massacres e dos genocídios*. Rio de Janeiro: Difel.

Serra, Carlos Henrique Aguiar, and Orlando Zaccone. 2012. “Guerra é paz: os paradoxos da política de segurança de confronto humanitário”. In *Paz armada*, edited by Nilo Batista, and Vera Malaguti Batista. Rio de Janeiro: Revan.

Serra, Carlos Henrique Aguiar, and Luís Antônio Francisco Souza. 2020. Quando o Estado de exceção se torna permanente. Reflexões sobre a militarização da segurança pública no Brasil. *Tempo Social, revista de sociologia da USP* 32, no. 2, 205–27.

Silva, Vinicius Felix da. 2018. “O Estado de Exceção Pacificador: modulações e paradigmas da exceção em Agamben e na política pública de pacificação do Rio de Janeiro”. Dissertação — Mestrado em Ciências Humanas. Santo André: UFABC.

Silva, Marcelle Decothé da. 2019. “*Baixada cruel*”: uma cartografia social do impacto da militarização na vida de mulheres da *baixada fluminense*. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas em Direitos Humanos, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ.

Soares, Luiz Eduardo. 2000. *Meu casaco de general. Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*, São Paulo: Cia das Letras.

Souza, Luís Antônio Francisco de, Carlos Henrique Aguiar Serra, and Thaís Battibugli. 2019. “Perspectives on the militarization of public security in contemporary Brazil”. *Onati Socio — Legal Series* 1: 1–16.

The Intercept. 2018. “Outro miliciano esteve na câmara antes do crime”. <https://theintercept.com/2018/03/21/outro-miliciano-marielle-franco-camara-crime/>.

_____. 2018a. “As milícias assumiram o controle do Rio de Janeiro”. <https://theintercept.com/2018/04/05/milicia-controle-rio-de-janeiro/?fbclid=IwAR1Ae2e-B-WcWMt5CSlbdnXNdOTEL5xUoth155SSvbDabflB8-JRVuTV0Vwc>.

Tilly, Charles. 1996. *Coerção, capital e estados europeus*. São Paulo: Edusp.

Wacquant, Loïc. 2008. “The Militarization of Urban Marginality: Lessons from the Brazilian Metropolis”. *International Political Sociology* 2: 56–74.

Wermuth, Ângelo Dezordi, and Emanuele Dallabrida Mori. 2019. “Pacto federativo e a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro: o incremento da violência e da seletividade punitivas”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* 9 , no. 3): 62–83.

_____. 2020. “A intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro e a gestão punitiva da pobreza no Brasil: uma análise biopolítica”. *Revista Húmus* 10, no. 29: 187–208.

Valim, Rafael. 2017. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Editora Contracorrente.

Zaccone, Orlando. 2013. “Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro”. Tese — Doutorado — Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense.

Zaluar, Alba. 2019. Os medos na política de segurança pública. *Estudos Avançados* 33, no. 96 (Maio/Ago.): 225–52.

Zanin, Christiano, Valeska Martins, and Rafael Valim. 2020. *Lawfare: uma introdução*. São Paulo: Editora Contracorrente.

Zaverucha, Jorge. 2005. *FHC, Forças Armadas e polícia. Entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro: Record.

NOTAS

1. Desde o clássico estudo de Charles Tilly (1996), a relação entre formação do Estado e monopólio da violência vem sendo analisada. Este debate está presente na vigorosa análise de Norbert Elias (1989) sobre o processo de centralização e de monopólio do poder estatal. Mais ainda, o debate teórico sobre a relação entre política e guerra vem sendo renovado desde as contribuições de Michel Foucault (1999) e Hannah Arendt (2011).
2. O debate sobre a relação entre militarização, neoliberalismo, razão neoliberal, militarismo neoliberal é extenso e não será aqui retomado (Graham 2016; Dardot and Laval 2016; Chamayou 2019; Brown 2019; Dardot et al 2021). Para resumir o argumento iniciado pelos cursos de Michel Foucault (2008) sobre neoliberalismo, as reformas neoliberais não estão em contradição com a racionalidade militar que estende a noção de guerra entre Estados nacionais para o âmbito interno de combate permanente a um inimigo. No caso específico do Brasil, o abandono do nacionalismo pelas forças armadas brasileiras, a grande participação dos militares no governo federal no momento de radicalização da opção neoliberal e a lógica militar da guerra permanente compõem o quadro da radicalização do autoritarismo brasileiro desde 2016 (Alves 2020). O presente artigo argumenta, portanto, que há uma continuidade entre a ditadura militar de 1964 a 1985 e o governo Bolsonaro, mas também uma radicalização da experiência autoritária no Brasil contemporâneo. Essa discussão não é simples e nem pode ser esgotada em um único artigo, mesmo porque a história do país desde a república pode ser iluminada a partir deste debate (Ferreira 2020).
3. Essa discussão se insere numa tradição analítica: monopólio falho da violência e do não estado de direito (Pinheiro 2001); da cidadania regulada (Santos 1980); democracia disjuntiva (Caldeira 2001); criminalização da marginalidade (Coelho 2005). A gestão política de exceção militarizada e o estamento burocrático militar se articulam com o complexo industrial da guerra e da segurança (Serra and Souza 2020; Silva 2018; Botelho 2020).
4. A perseguição política, as prisões ilegais, a tortura, os desaparecimentos, as execuções sumárias e justiça inquisitorial são estratégias de exceção. O artigo propõe que passamos para uma nova etapa na constrição de um estado de exceção militarizado no Brasil (Lima 1995; Huggins 2006; Pereira 2010; Godoy 2014).
5. A biopolítica é descrita por Foucault (1999) como politização da vida, ou seja, como a assunção pelo poder do Estado sobre a vida da população como problema político, científico e biológico. A biopolítica está implicada numa politização da morte por meio do racismo e do genocídio em defesa da sociedade. Agamben (2004a) amplia este argumento quando se refere aos campos de concentração e à eutanásia, ou seja, às mortes autorizadas de vidas que não merecem ser vividas. Mbembe (2019) amplia ainda mais esses argumentos para refletir sobre a escravidão e a *plantation*. O esta-

- do de exceção no Brasil produz, neste sentido, o genocídio da população jovem negra e periférica (Flores 2018) e o encarceramento em massa de mulheres subalternas (Alves 2011; Araújo 2017; Silva 2019).
6. O estado de exceção não é regido pela anomia, ou seja, pela ausência de normas; o estado de exceção não é apenas uma “legalidade extraordinária”. O caráter do estado de exceção é tornar a anomia em norma e a legalidade extraordinária em regra. Sendo assim, não se pode reduzir o estado de exceção à ditadura, como fez, por exemplo, Schmitt (França 2021).
 7. A opção do presente artigo em destacar o caso do Rio de Janeiro não elide a importância de outros acontecimentos paradigmáticos, como a reação aos chamados ataques do PCC em 2006 ou mesmo o Massacre do Carandiru em 1992. Mas o caso do Rio de Janeiro tem uma característica peculiar, pois implicou numa rotinização da gestão militarizada. Adotamos no presente artigo a noção de laboratório do autoritarismo para nos referirmos às intervenções militares, na medida em que permite estabelecer um contraste com a noção de golpe de Estado, pois esta última apresenta a ideia de um imediatismo da intervenção militar na política. Já a primeira, que encontra sua tradição na obra fundante de Hannah Arendt e nos estudos sobre violência extrema, parte da ideia de que os governos ditatoriais e suas medidas de exceção são implementados de forma gradual, como um campo de testes e provas em que as resistências e os resistentes são perseguidos ou calados e, neste passo, a exceção se radicaliza e se “normaliza” (Arendt 1989; Sémelin 2009).

O ESTADO DE EXCEÇÃO MILITARIZADO NO BRASIL. ZONAS AMBÍGUAS ENTRE FORÇAS ARMADAS, POLÍCIAS E MILÍCIAS NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO.

RESUMO

O presente artigo pretende refletir sobre as mudanças recentes no cenário político e institucional do Brasil. Uma das características predominantes do Estado brasileiro é a tendência de tutela militar da segurança pública. Esta tutela vem se expressando, desde a ditadura de 1964–1985, de forma dupla: militarização das forças policiais e policialização das forças armadas. Ou seja, as forças armadas se colocaram como um elemento constitutivo da noção de ordem social e segurança do Estado brasileiro. A tutela militar vem penetrando nas forças policiais, na segurança pública e em vários aspectos da vida institucional e política do país. Além da já bem documentada politização dos militares durante toda a história da república, com o seu corolário intervencionista, estamos diante de uma militarização da política, processo inaudito na história do país. A partir de uma revisão bibliográfica e do debate público em torno do tema da segurança pública, discutem-se estas questões a partir da confluência da presença de militares na política e de grupos paramilitares organizados nas periferias urbanas. O artigo propõe que é possível compreender o momento presente a partir de um debate genealógico sobre estado de exceção como uma forma de governo de populações.

Palavras-chaves: Segurança Pública, Militarização, Forças Armadas, Milícias.

ABSTRACT

This article intends to reflect on recent changes in the political and institutional scenario in Brazil. One of the predominant characteristics of the Brazilian state is the tendency towards military oversight of public security. This tutelage has expressed, since the dictatorship of 1964–1985, in a double way: the militarization of the police forces and the growing policing role of the armed forces. In other words, the armed forces became a constitutive element of the notion of social order and security in the Brazilian state. Military tutelage has penetrated the police forces, public security and various aspects of institutional and political life in the country. In addition to the well-documented politicization of the military throughout the history of the republic, with its interventionist corollary, we are facing a militarization of politics, a process unprecedented in the country's history. Based on a literature review and public debate on the theme of public security, it is discussed the confluence of the presence of military personnel in politics and paramilitary groups in urban peripheries, as well. The article proposes that it is possible to understand the present moment from a genealogical debate on the state of exception as a form of government of populations.

Keywords: Public Security, Militarization, Armed Forces, Militias.

Recebido em 17/08/2021. Aceito para publicação em 21/02/2022.

Incursoes das forcas armadas na seguranga pblica sob as lentes do jornalismo para a paz: o Rio de Janeiro como “laborat6rio de guerra”

The armed forces’ incursions in public security through the lens of peace journalism: Rio de Janeiro as a “war laboratory”

Rev. Bras. Est. Def. v. 8, n. 2, jul./dez. 2021, p. 177-202

DOI: 10.26792/RBED.v8n2.2021.75274

ISSN 2358-3932

ERICA C. A. WINAND
PEDRO HENRIQUE SILVA MOURA
JULIANA DE PAULA BIGATAO PUIG

22 DE MAIO: Eu hoje estou triste. Estou nervosa. Não sei se choro ou saio correndo sem parar até cair inconciente [sic]. É que hoje amanheceu chovendo. E eu não saí para arranjar dinheiro. Passei o dia escrevendo.

Carolina Maria de Jesus

Quarto de Despejo: Diário de uma Favelada.

INTRODUÇÃO

Nas páginas dos jornais da grande mídia, o estado do Rio de Janeiro vive constantemente desafiado pelas complexas dinâmicas de criminalidade, com tiroteios e confrontos caracterizando as relações diárias entre tropas policiais, milícias e grupos de narcotraficantes. A adoção de estratégias tóxicas, com nefastos efeitos colaterais e o desprezo pelas políticas públi-

Erica C. A. Winand — Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe; Coordenadora de Relações Internacionais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (CORI/Posgrad). Pesquisadora do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (Gedes), líder do Grupo de Estudos Críticos sobre Políticas de Defesa, Cooperação, Segurança e Paz (COOP&PAZ). Coordenadora do Observatório de Política Exterior (OPex).

Pedro Henrique Silva Moura — Facultad de Defensa Nacional (Undef – Argentina).

Juliana de Paula Bigatao Puig — Professora Adjunta da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Unifesp, Departamento de Relações Internacionais. Doutora e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP). Pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (Gedes). Coordenadora do Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas, da Unifesp.

cas, atingiu seu extremo quando o governo federal, em 2018, apelou a uma intervenção federal de caráter militar, não apenas no que toca aos aspectos táticos, como historicamente se registra, mas atingindo a esfera estratégica da segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

Desde a década de 1990, as forças armadas vêm sendo associadas às soluções de problemas de violência urbana. A Operação Rio, em 1994, foi um marco do emprego dos militares nesta seara, no intento de reduzir a ação do crime organizado (Ministério da Defesa 2022). Há diversos trabalhos que defendem as forças armadas como agentes precípuos da Defesa, e jamais da segurança pública, uma vez que elas operam, invariavelmente, sob lógica de guerra.¹ E mesmo se as operações militares na segurança pública pudessem ser confundidas com uma guerra, até na guerra, *stricto sensu*, a decisão pela “batalha vitoriosa” não se aplica genericamente, já que uma variedade de meios indiretos pode e deve ser usada para gerar resultados psicológicos e efeitos morais decisivos. Então, o que justifica o uso de meios militares em cenários nos quais cidadãos nacionais são identificados como alvos? De onde vem a construção social de que a utilização das forças armadas são a panaceia para o problema do Rio, em detrimento da compreensão de que aquele tem como causa fundamental o crônico adoecimento do sistema social e a distribuição desigual de bens sociais? (Groten and Jürgen 1981, 177).

Coimbra (2001), em *Operação Rio: o mito das classes perigosas*, descreve três pontos de partida importantes para compreensão da normalização do uso da violência militar sobre aquele cenário. O primeiro diz respeito ao processo de transição do regime militar, quando a figura do bandido tomou o lugar do comunista; depois, quando os jornais reforçaram, de modo cada vez mais sensacionalista, a culminância de um estado “incontrolável” de insegurança pública, relacionando os morros e as favelas a territórios de perigo; e, por fim, quando a elite empresarial passou a pressionar o governo a adotar saídas militares. Neste artigo, o segundo ponto é de particular interesse. De acordo com a autora, a profusão diária de notícias explorando enfaticamente assassinatos, suicídios, roubos, sequestros, movimento de tráfico, entre outros, levou o governo a ceder ao chamado para tentar agir sobre o medo social, colocando os militares nas chamadas “zonas de perigo”, à revelia, à época, do Exército. Durante a ECO-92, os jornais foram perspicazes em explorar a “calma” e a “tranquilidade” das ruas cariocas, propiciada pelas rondas militares, reproduzindo falas de moradores da Tijuca. Em janeiro de 1993, após a conferência do clima, a VI plenária do empresariado do Rio de Janeiro aprovou pedido de encaminhamento à União de formalização da participação das forças armadas no combate à criminalidade. Ao lado disso, jornais voltaram a explorar, de modo espeta-

cular, os diários dos crimes da capital, vinculando-os às favelas, aos morros e aos pobres. Afirmações como “a criminalidade e a violência atingiram níveis insuportáveis” e “o Estado perdeu autoridade frente aos bandidos e marginais” foram copiosamente repetidas pelos jornais. Coimbra relata o resultado da exploração sensacionalista, teatral e espetacular da mídia:

Crescem, gradativamente, junto à opinião pública, o medo, o pânico e como efeito os argumentos para que o “exército (que) diz estar pronto para agir” ocupe as “zonas perigosas” do Rio. Comerciantes, empresários e entidades pedem, ainda no mês de julho, ao governo federal “um basta à violência no Rio” (Coimbra 2001, 147).

A autora acrescenta que “outras falas autorizadas comparam o Rio de Janeiro à Bósnia, ao Vietnã e ao Sendero Luminoso” (Coimbra 2001, 148). Enfim, a guerra “à brasileira” ali construída tem ativa participação das mídias, por meio da produção de subjetividades, territorialidades e emoções, com respaldo da elite empresarial e dos segmentos conservadores da sociedade, principal cliente dos jornais analisados por Coimbra (2001), dentre os quais se encontram os que aqui utilizaremos.

Breve busca pelo Google mostra que, desde anos após a publicação do livro de Coimbra até recentemente, a abordagem da violência urbana carioca segue rotulada de guerra: “Guerra do tráfico: violência aterroriza Rio de Janeiro”; “Guerra entre traficantes tem granadas e disparos de armas”. A intervenção federal de 2018 apenas confirma que o Rio de Janeiro se tornou “laboratório de guerra” (Graham 2016), sem deixar nítido aos leitores que os moradores dali, perversamente, são seu experimento vivo.

O que se tornou laboratório de guerra encontrou legitimidade no argumento de “pacificação”, que, segundo Gomes (2014, 229), constitui parte do *self* brasileiro como nação, “reproduzindo uma concepção *conciliadora*, *negociadora*, *integracionista* e *pacifista* do Brasil, e do soldado brasileiro”. Conforme a autora, a “pacificação”, presente desde o discurso de colonização dos índios, também construiu narrativas de militarização da segurança pública. Recentemente, esteve presente tanto na experiência das tropas brasileiras na missão de paz no Haiti (Minustah), entre 2004 e 2017, em que o mandato da ONU legitimou a narrativa da “bem-sucedida” pacificação das comunidades de Porto Príncipe, quanto no modelo de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) experimentado nas comunidades do Rio de Janeiro, em que a pacificação se traduziu em ações violentas contra grupos criminosos. Em ambos os casos, houve muitas vítimas inocentes.

Os exemplos acima evidenciam a importância de definições críticas em torno das concepções de guerra/violência e paz/pacificação, as quais podem se ancorar em abordagens alternativas, tais como os Estudos para a

Paz (EPP), e sua vertente aqui explorada, o jornalismo para a paz. Assim, neste artigo, mobilizamos tal arcabouço teórico-metodológico no intuito de analisar a cobertura de jornais da “grande imprensa” voltada à temática da atuação das forças armadas na segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

A fonte de análise dessa cobertura foi o conjunto de resumos do Informe Brasil, publicação semanal do Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas, entre 2016 e 2018 (Informe Brasil 2022). Tais Informes apresentam resumos dos materiais jornalísticos sobre defesa e forças armadas do Brasil, organizados por temas. Diferentemente dos arquivos dos jornais que podem ser acessados, em sua maioria, apenas por assinantes, os Informes disponibilizam as informações atinentes ao recorte temático de maneira pública e gratuita, e são construídos com base nas reportagens, colunas opinativas, editoriais e entrevistas de três veículos representantes da “grande imprensa”: *Folha de S. Paulo (FSP)*, *O Estado de S. Paulo (OESP)* e *Correio Braziliense (CB)*. Os dois primeiros estão entre os três jornais de maior circulação diária no Brasil, já o último é um jornal sediado na capital do país e apresenta um noticiário político mais detido aos órgãos da administração federal.

A análise aqui exposta é fruto de procedimento metodológico que envolveu cinco etapas: i) organização de sumário com os títulos de todos os resumos dos Informes de 2016, 2017 e 2018; ii) identificação dos resumos que retratavam as incursões militares na segurança pública do Rio de Janeiro e construção de tabela no Excel com os resumos na íntegra; iii) leitura do material selecionados para a identificação dos principais fatos reportados pela imprensa; iv) seleção dos marcadores de jornalismo para a paz e jornalismo para a violência; v) nova leitura e análise qualitativa dos resumos à luz desses marcadores. Na primeira etapa, identificamos um total de 970 resumos: 299 em 2016, 294 em 2017, e 377 em 2018. Na segunda etapa, assinalamos 143 resumos que versavam sobre a atuação das forças armadas na segurança pública do Rio de Janeiro, os quais foram transferidos para a tabela no Excel: 36 (ano de 2016); 38 (ano de 2017) e 69 (ano de 2018). Quando necessário, retomamos os materiais originalmente publicados pelos jornais, principalmente para complementar algum trecho referenciado em resumo.² Os resultados das três etapas seguintes estão expostos ao longo do artigo.

Com base nos resultados encontrados, argumentamos que a cobertura da “grande imprensa” apresentou narrativas que privilegiam soluções tópicas e militarizadas para problemas complexos e sociais, aproximando-se do expediente do jornalismo para a violência. Ademais, buscamos em narrativas de mídias alternativas, a exemplo do Observatório da Intervenção,

elementos característicos do jornalismo para a paz, os quais nos auxiliaram empiricamente na problematização de que fontes de informação podem ser perpetradoras da violência ou mediadora de conflitos.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresentamos uma breve discussão teórica do campo dos EPP e do jornalismo para a paz. Na segunda, mobilizamos o arcabouço teórico-metodológico dos EPP voltado à cobertura jornalística para analisar qualitativamente o conjunto dos resumos dos Informes Brasil, com especial atenção ao período da intervenção federal no Rio de Janeiro (2018) e os dois anos que a antecedeu. Em seguida, como contraponto ao material da grande mídia, exploramos as narrativas daqueles que vivenciam diretamente o ambiente de violência — os cidadãos residentes em favelas.

ESTUDOS PARA A PAZ E JORNALISMO PARA A PAZ

Os EPP aparecem em Ferreira (2019, 13) como “uma área do conhecimento voltada precipuamente ao estudo do fenômeno da violência e do conflito e à sua redução em distintas esferas”. O autor chama a atenção ao fato de os EPP contribuírem decisivamente para a formulação de políticas públicas internacionais, tanto via promoção de mediação e de reconciliação, como de transformação de conflitos.

Pioneiro na área, Galtung promoveu, entre os anos 1950/60, uma guinada nos estudos sobre paz, sobre a qual Pureza e Cravo (2005) destacam dois elementos: i) a definição de que objeto de estudos primário dos EPP é a “paz” e não o conflito e a guerra; e ii) a ruptura com o positivismo das investigações que o precederam, até então fundamentadas no pressuposto de que é possível produzir conhecimento cientificamente neutro e livre de valores. Desta ruptura surgiram os estudos *para* a paz, que se distinguem dos estudos *da* paz ou *sobre* a paz por seu caráter socialmente produtivo e normativo, “afirmando seu compromisso com os valores, especialmente o da paz” (Pureza e Cravo 2005, 8).

No cerne do pensamento galtungniano está a teoria da violência, na qual o autor conceitua que a violência “está presente quando os seres humanos estão sendo influenciados de modo que suas realizações somáticas e mentais reais estão abaixo de suas realizações potenciais” (Galtung 1969, 168). Ou seja, a violência é a causa da diferença entre a realização real e a potencial, entre aquilo que o ser humano é e o que poderia ter sido. Como o próprio autor admite, é uma definição ampla que pode gerar mais problemas do que resolvê-los, mas que nem por isso é vaga, já que a partir dela o sociólogo desenvolve minuciosamente uma tipologia, considerando

a violência fenômeno difuso que pode se manifestar socialmente de diversos modos, e em níveis direto, estrutural, cultural e/ou institucional. Nesse sentido, a violência direta deve ser entendida não apenas como a violência flagrante entre indivíduos, mas também contra a população como um todo, sendo esta vítima não apenas de criminosos, mas também de forças de opressão que derivam da própria estrutura burocrática do Estado. Quando o Estado invade o morro com forças militares, ele perpetra violência direta contra os cidadãos a quem deveria fornecer segurança, como razão essencial de sua existência.

A violência estrutural está presente na estrutura hierárquica de relacionamento entre os atores sociais, como a mediada pelo fator de riqueza econômica, o que torna determinados segmentos da população mais vulneráveis às violências. Onde há rachaduras sociais que impedem que bens sociais sejam alcançados igualmente, encontra-se a violência estrutural. Por outro lado, a violência cultural inclui aspectos que de algum modo justificam qualquer forma de violência contra artefatos, práticas e produções ligados à cultura de um povo. A violência cultural ocorre quando populações vulneráveis são ainda mais estigmatizadas pela sua pobreza, a partir da construção de imagens e estereótipos marginalizantes. Já a violência institucional é aquela que se incorpora no poder estatal e é aplicada por meio de agentes públicos, a exemplo do poder de polícia ou dos componentes do sistema judiciário (Galtung 1969, 196).

Acreditamos que o caso das comunidades do Rio de Janeiro é terreno empírico para um círculo vicioso que inclui a ocorrência de todos os níveis de violência acima classificados. Ao analisar tal cenário sob intervenções militares, é possível problematizar em que medida as decisões de políticas públicas de segurança baseiam-se na interação entre mídia e sociedade. Conforme avalia Beato (2007, 37)

É quadro recorrente governantes, gestores e *policymakers* não dispõem na área da segurança de instrumentos de diagnóstico, monitoramento e avaliação das atividades empreendidas. Bases de dados e sistemas de informação são precários e a cultura prevalente nas organizações não incorpora ainda as utilidades executivas da gestão do conhecimento [...]. Neste contexto, fatos de grande repercussão explorados pela mídia terminam por fornecer esta agenda aos gestores.

Ao aproximar os EPP e o jornalismo, Galtung e Ruge (1965) propuseram uma discussão sobre a influência dos jornalistas na produção do conteúdo das notícias, questionando os aspectos estruturais —organizacionais e ideológicos— que permeiam o fazer jornalístico. Lynch (2015) avaliou que, a partir desta primeira problematização na qual se definiu o jornalis-

mo para a paz, a agenda já multidisciplinar dos EPP ramificou-se para o debate na área da comunicação, construindo reflexões sobre a agência individual de editores e repórteres e sobre a educação e o treinamento na área do jornalismo. Nohrstedt e Ottosen (2011 *apud* Lynch 2015) destacaram a importância deste debate para o estabelecimento de normas internacionais e padrões éticos profissionais na produção de notícias.

O quadro abaixo resume o referencial conceitual e metodológico³ do jornalismo a partir dos EPP.

Quadro 1

Diferenças entre o Jornalismo para a Paz e o Jornalismo para a violência⁴

Jornalismo para a paz	Jornalismo para a violência
<p>I. Orientado pela paz e transformação dos conflitos Explora a formação do conflito, considerando várias partes, metas e problemas; orientação <i>win-win</i> (ambos podem ganhar); Espaço aberto, várias causas e consequências, considera o contexto histórico e cultural; Torna os conflitos transparentes e amplia o número de vozes ali presentes; É preventivo e age antes mesmo da violência ocorrer, realça os efeitos invisíveis da violência (trauma, danos estruturais e culturais).</p>	<p>I. Orientado pela violência Foca na arena do conflito, dois atores, um único objetivo (vitória), jogo de soma zero; Espaço fechado, as causas permanecem na arena; Torna as guerras opacas e secretas, divide os atores em 'nós' e 'eles', sendo 'eles' o problema; Desumanização do 'eles', aguarda a violência antes de noticiá-la; Realça apenas os efeitos visíveis da violência (assassinatos, danos materiais).</p>
<p>II. Orientado pela verdade Expõe inverdades de todos os lados, ajuda a revelar mentiras.</p>	<p>II. Orientado pela propaganda Expõe a inverdade do 'outro', ajuda os aliados a mentir.</p>
<p>III. Orientado pelas pessoas Concentra-se no sofrimento de todos, inclusive mulheres, idosos e crianças, dando vozes a eles/as; Centra-se nas pessoas pacificadoras.</p>	<p>III. Orientado pela elite Concentra-se no 'nosso' sofrimento, é a voz da elite patriarcal; Centra-se na elite pacificadora.</p>
<p>IV. Orientado pela solução Paz é a soma da não-violência com a criatividade; Foca na estrutura e cultura de uma sociedade pacífica e na resolução e reconstrução.</p>	<p>IV. Orientado pela vitória Paz é a soma da vitória com o cessar-fogo; Foca nos tratados, instituições e sociedade controlada; Espera outra guerra começar.</p>

Fonte: Elaboração própria com base em Galtung (2006, 1-5).

Em consonância com as diferentes abordagens descritas no quadro, Galtung (1998) esclarece que o jornalismo pode empoderar vozes que sejam divergentes daquelas presentes na cobertura jornalística tradicional, motivo que possibilita a distinção entre o jornalismo voltado à paz, em contraposição ao jornalismo voltado à violência. O primeiro está ligado a um compromisso ético em comunicar uma visão multifacetada dos acontecimentos, priorizando narrativas multidimensionais ao invés de um discurso propagandístico oficial. Já o segundo refere-se a uma prática jornalística legitimadora da violência, tanto em seu aspecto direto —a partir de uma lógica sensacionalista de naturalização da violência— quanto em relação à violência cultural, que pode ser verificada em narrativas unidimensionais e no privilégio concedido às fontes oficiais.

Garantir que múltiplas vozes sejam representadas em narrativas é ato de justiça, o que, segundo Lederach (2003), é fulcral à transformação dos conflitos:

Transformação de conflitos é encarar e responder o fluxo e refluxo do conflito social como oportunidades de vida para criar processos construtivos de mudanças que reduzem a violência, aumentam a justiça em interação direta e nas estruturas sociais, e respondem a problemas da vida real nos relacionamentos humanos (Lederach 2003, 11).

No contexto do que Lederach (2003) entende como ciclos de violência e teias de interações sociais, a mídia é, por excelência, construtora de novas teias e novos fluxos. Trata-se de interações que decidem o poder (Castells 2007). Assim, vislumbramos que a mídia aja em dois níveis ao mesmo tempo: provocando interlocução entre iguais (governados) gerando, portanto, empatia e respeito à diferença; assim como no reforço de estereótipos e condicionamento de interações violentas.

A NARRATIVA DA GRANDE IMPRENSA ANTES E DURANTE A INTERVENÇÃO FEDERAL DE 2018

Por “grande imprensa”, entendemos o mecanismo do aparelho privado de hegemonia que, através de seus variados serviços, contribuem com a “difusão da agenda ideológica neoliberal de modo conservador e patronal” (Winand and Bigatão 2014, 43). Ainda, de acordo com Fonseca (2003), a “grande imprensa” se opõe aos direitos sociais ao tentar impor uma nova hegemonia de caráter ultraliberal, numa espécie de “tese de perversidade”.

Conforme exposto na introdução, os Informes Brasil constituem uma amostra da narrativa da “grande imprensa” na área de Defesa e forças ar-

madam. Nesta seção, documentamos a análise dos resumos sobre as incursões militares na segurança pública do Rio de Janeiro entre 2016 e 2018, primeiramente no tocante aos principais fatos noticiados e, em seguida, à luz do referencial teórico-metodológico já discutido. A partir do Quadro 1, construímos os seguintes marcadores para orientar a análise qualitativa do material, considerando, no caso do jornalismo para a paz, as narrativas orientadas: pelas pessoas (múltiplas vozes, pessoas como pacificadoras); pela verdade (ajuda a revelar mentiras); pela solução (de forma criativa e centrada na resolução e construção); e pela transformação (em que todos podem ganhar). Já os marcadores do jornalismo para a violência pautaram-se em narrativas orientadas: pelas elites (discurso oficial, elites como pacificadoras); pela propaganda (ajuda as elites a mentir); pela vitória; e pela violência (que realça apenas seus efeitos visíveis).

As notícias sobre a possibilidade de uma intervenção federal no estado do Rio de Janeiro ganharam espaço nos jornais no segundo semestre de 2016. Em novembro, ao solicitar ao governo federal o reforço de militares em operações de segurança pública, Luiz Fernando Pezão, então governador do estado, aventou a intervenção, inicialmente considerada uma alternativa inviável pela presidência (Informe Brasil 46/2016³). A presença das forças armadas no Rio já era um dado daquele momento. Ao longo de 2016, os jornais dedicaram espaço para a discussão da segurança pública carioca, haja vista a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, entre agosto e setembro. De início, os jornais exploraram o expediente militar para combater ameaças externas, principalmente possíveis atentados terroristas na cidade sede (Informe Brasil 07/2016, Informe Brasil 13/2016, Informe Brasil 16/2016). Já com a aproximação dos grandes eventos, os temas que mais ocuparam os noticiários se referiam ao “outro” interno, ou seja, os morros cariocas que as narrativas jornalísticas indistintamente associaram ao crime (Informe Brasil 16/2016; Informe Brasil 26/2016). Do material avaliado, constatamos o posicionamento favorável ao emprego das forças armadas na segurança de grandes eventos — mesmo que isso significasse o bloqueio de comunidades e o cerceamento do direito de ir e vir dos cidadãos do morro — apoiado em grande medida nos argumentos da experiência dos militares nos jogos Pan-Americanos de 2007 e da capacidade das forças para lidar com diferentes tipos de ameaça (Informe Brasil 07/2016; Informe Brasil 13/2016). Dos 38 mil militares envolvidos na segurança das Olimpíadas, cerca de 9 mil permaneceram na região metropolitana da cidade do Rio, onde acompanharam as eleições municipais de outubro de 2016.

O dispositivo militar foi novamente acionado em operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) em fevereiro de 2017, no intuito de controlar a

violência urbana no estado do Rio. Embora o governador tenha pedido a prorrogação da presença dos militares, o Ministério Público Militar recomendou seu encerramento no final daquele mês, com base em documento que considerava que as tropas estavam sendo usadas em caráter “puramente preventivo” (Informe Brasil 03/2017; Informe Brasil 05/2017). Apesar da retirada, o assunto não saiu do noticiário. Entre março e junho de 2017, diversas reportagens exploraram a continuidade da violência e as repetidas solicitações do governador de novo envio de militares, o que se confirmou no final de julho, quando o presidente autorizou nova GLO, desta vez enquadrada no Plano Nacional de Segurança Pública (Informe Brasil 24/2017; Informe Brasil 26/2017).

Ao longo de 2016 e 2017, verificamos na narrativa dos jornais um reforço positivo representado pela e dirigido à elite carioca, para respaldar a militarização da segurança pública. Junto a isso, argumentos generalistas quanto ao aumento da “sensação de segurança” provocado pela presença militar e um reforço da ideia de que o problema se concentrava em áreas “dominadas pelo tráfico”, ou seja, nos morros, pois “toda a cidade pode ser considerada normal”, nas palavras de um coronel da reserva (Informe Brasil 30/2017). Os próprios militares ganharam cada vez mais espaço junto aos jornais, a exemplo das vezes em que reclamaram da ausência de segurança jurídica nas ações de GLO (Informe Brasil 27/2017; Informe Brasil 35/2017; Informe Brasil 36/2017).

Já no ano de 2018, as redações dos jornais se voltaram para intervenção federal na segurança pública no estado do Rio de Janeiro, entre fevereiro e dezembro de 2018. Sob o comando do general Walter Braga Netto, esta envolveu um conjunto de ações levadas a cabo pelas forças de segurança do estado junto às forças militares. Coube a Braga Netto o comando do sistema prisional, das polícias civis e militares, da área de inteligência e do Corpo de Bombeiros do estado até 31 de dezembro de 2018 (Informe Brasil 02/2018; Informe Brasil 03/2018; Informe Brasil 04/2018).

Logo em fevereiro, os jornais teceram diversas comparações entre a intervenção no Rio e a participação brasileira na missão da ONU no Haiti. Ainda que algumas vezes as ações dos militares tenham sido questionadas — como a permissão de entrar em casas circunscritas em determinado perímetro, diferente dos mandados de busca e apreensão tradicionais, os quais são destinados a apenas uma residência —, as principais opiniões publicadas pela “grande imprensa” foram de militares favoráveis à intervenção federal, inclusive mencionando as semelhanças entre os mandatos no Rio e no Haiti. É bem verdade que, no que toca ao conteúdo opinativo, visões críticas também apareceram:

“Realidades de Rio e Haiti são diferentes para ação militar, diz antropólogo”. Carioca afirma que ação da ONU foi planejada por meses com civis. Se “o Rio de Janeiro é um laboratório para o Brasil”, como afirmou o general Braga Netto sobre a intervenção federal que comanda no estado, o Haiti foi o campo de teste onde os militares se prepararam para a missão fluminense (Canônico, *FSP* 2018).

A narrativa da “bem-sucedida” experiência brasileira no Haiti ajudou a legitimar a recorrência do expediente militar para lidar com o “inimigo interno”. Entre 2017 e 2018, os jornais estamparam números que respaldavam a presença de militares nas ruas, seja no recorte da cidade do Rio de Janeiro ou do estado. Conforme pesquisa Datafolha, em outubro de 2017, 83% dos moradores do Rio apoiavam a presença do Exército na cidade, enquanto apenas 15% eram contrários (Informe Brasil 36/2017). Já em setembro de 2018, a maioria dos moradores do estado do Rio – 72% – era favorável à continuidade da intervenção federal para além de seu mandato. Apenas 21% declararam-se contrários à prorrogação, 4% não souberam responder e 4% eram indiferentes (Estarque, *FSP*, 2018). Porém, fontes alternativas como o Brasil de Fato (Pitasse 2018) revelavam, a partir de relatos de moradores da favela em fevereiro de 2018, que estes eram contrários à intervenção, pois, com base nas experiências anteriores “com operações das forças armadas, a medida significa violação de direitos para os mais pobres e está longe de ser a solução para a crise”.

Ao mobilizar os marcadores de nosso instrumento de análise, traçamos seis considerações a respeito da cobertura da grande imprensa sobre as incursões das forças armadas na segurança pública, em comunidades do Rio de Janeiro, no período em tela. Em primeiro lugar, a narrativa predominante orientou-se pelas elites, especialmente representantes governamentais e elite militar. Identificamos no modo como as informações foram apresentadas ao público a tendência de priorizar a fala de atores que se encontram em posições socialmente privilegiadas: o presidente da República, o ministro da Defesa, o comandante do Exército, o secretário de Segurança do Rio de Janeiro, deputados federais e ministros do Supremo Tribunal Federal. As declarações destes, ao mesmo tempo em que contribuíam para reafirmar a atmosfera de insegurança, sempre alardeando um estado de crise, também os colocavam na posição de pacificadores. A solução, claro, viria do dispositivo militar: as GLOs e a intervenção federal. Sem dúvida, trata-se de solução para satisfação dos anseios sociais de modo muito mais fácil e rápido do que a reestruturação de políticas públicas de cunho social. O trecho abaixo exemplifica como o sentido de urgência se vincula ao uso de expedientes militares.

“Não há uso político de militar. Há urgência”, diz o general Silva e Luna: Ministro da Defesa afirma que a ação no Rio era imprescindível e critica o que chama de “*fake news*” sobre o protagonismo das Forças Armadas. “O que é mais urgente no momento? Ninguém duvida que segurança pública, particularmente no Rio. Podia esperar mais? Acho que não”, completou (Dubeux and Cavalcanti, *CB* 2018).

Em segundo lugar, observamos que mesmo as vozes dissonantes — que apareceram em menor medida e poderiam representar as múltiplas vozes do jornalismo para a paz —, quando ganharam espaço para lançar críticas ao discurso dominante, ressoavam argumentos de autoridade. Eram militares, policiais, especialistas em segurança pública e jornalistas que teciam críticas à militarização da segurança pública e ao emprego do dispositivo militar em missões internas. Podemos elucidar tal aspecto com as colunas do almirante Mário César Flores ao *OESP*, em que criticou o emprego das forças armadas em missões internas (Informe Brasil 37/2016), e de um jornalista do *CB* que recordava a operação militar no Complexo do Alemão em 2010 e desaprovava o projeto de UPPs estabelecido após a ocupação do Alemão, visto que “a ocupação policial não veio acompanhada da assistência social, como foi prometido” (Informe Brasil 37/2016). Entretanto, isso não quer dizer que todo espaço reservado à crítica, como é o caso das colunas opinativas, tenha sido utilizado para tal. A coluna de uma jornalista à *FSP*, apoiava, em próprias palavras, o “efeito Exército”, ponderando que o Rio de Janeiro estava sob manto de proteção que o deixava pronto a receber mais turistas (Informe Brasil 27/2016).

No terceiro ponto, verificamos que as reportagens dos jornais se pautaram predominantemente em informações sobre os níveis visíveis da violência — mortes, assassinatos, roubos etc — e centraram-se na vitória das operações militares, forjando resultados que “ajudam a elite a mentir”. São vários os exemplos encontrados no material analisado, com tentativas de rotular as ações militares de sucesso/fracasso e vitória/derrota. Um dos mais representativos foi a repercussão de uma declaração de Temer apenas dois dias após o início da operação *O Rio quer paz e segurança*, em julho de 2017, alardeando um efeito quase que instantâneo do envio de militares:

Dois dias após o início da atuação das tropas na região metropolitana do estado (julho de 2017), Temer declarou a jornalistas que os crimes diminuíram: “acabei de receber um relato muito pormenorizado do que está sendo feito. E a primeira conclusão que se tem é que já diminuíram, nesses dois ou três dias, enormemente os índices de criminalidade, especialmente o roubo de cargas”. (Informe Brasil 26/2017).

Em um dos poucos resumos dos Informes analisados, foi possível perceber que os jornais buscaram fontes oficiais (o ministro da Defesa) e fontes alternativas (o Observatório da Intervenção) para a construção das notícias:

O ministro da Defesa e general da reserva, Joaquim Silva e Luna, afirmou que “pelo quarto mês consecutivo” de intervenção federal no estado do Rio de Janeiro houve redução nos índices de criminalidade [...] [Mas], pesquisa feita pelo Observatório da Intervenção, ligado à Universidade Cândido Mendes, divulgou um aumento de 40% de tiroteios na região metropolitana do Rio de Janeiro. Segundo o relatório, no primeiro semestre de 2018 foram registrados 4.850 tiroteios (Informe Brasil 28/2018).

Em quarto lugar, os materiais publicados pela “grande imprensa” enfatizaram apenas um lado do sofrimento, o da elite amedrontada, e deixaram de explorar os efeitos das operações militares para a população alvo: as comunidades dos morros. Dos resumos do ano de 2017 analisados, apenas um deu a voz dos moradores das favelas, de onde resgatamos o trecho original:

“Exército serve para tudo, menos proteger quem vive na Rocinha”: Quando vi os tanques de guerra entrando no morro, não pude deixar de pensar no verão, 40° C na sombra, a gente sem água por mais de uma semana [...] qualquer um com um pouco de boa vontade, pode perceber que uma ação militar convocada assim, de uma hora pra outra, sem nenhuma estratégia desenvolvida, e que usa como braço armado soldados que não conhecem a geografia do lugar e tampouco a dimensão do conflito em que estão se metendo, pode servir pra tudo, menos pra proteger o morador (Martins, *FSP* 2017).

Já em 2018, apenas dois resumos dispunham de informações que ampliavam o número de vozes presentes na cobertura jornalística. No primeiro, moradores do Rio denunciavam que os militares que atuam nas favelas da cidade estavam adotando procedimentos incomuns em suas abordagens, como a verificação dos aparelhos pessoais dos moradores e a prática de tirar fotos das carteiras de identidade com os celulares dos próprios agentes de segurança pública, com o intuito de verificar antecedentes criminais, procedimento que, feito desta forma, não é padrão (Informe Brasil 05/2018). No segundo, os moradores apontaram que os índices de violência na região metropolitana da capital fluminense não foram afetados, de modo que a presença das forças armadas naquele cenário não se refletiu, de fato, numa diminuição da violência (Informe Brasil 08/2018).

Ramos e Paiva (2007, 133) chamam atenção aos temas que não aparecem na cobertura da grande mídia, afinal, as ausências produzem esquecimentos:

Em 2006, a pesquisa do CESeC [Centro de Estudos de Segurança e Cidadania] que analisou notícias publicadas em oito jornais do Rio de Janeiro, registrou 593 notícias sobre atos violentos. Apenas uma era sobre violência sexual (0,2%). Na pesquisa que avaliou nove jornais de três estados, em 2004, foram encontrados seis textos sobre o tema (1,14% de 527 matérias, artigos ou notas) [...] O mesmo levantamento demonstrou que a impunidade é a regra nos crimes de natureza sexual. No caso de agressores desconhecidos da vítima, apenas 5,4% dos autores de estupro foram indiciados e 3,5% presos; índices semelhantes se repetiram para os atentados.

Enfim, não apenas os temas e dados presentes falam sobre o modo como as informações pautam as políticas públicas, como também o que está ausente diz muito sobre o que não se quer pautar. Do mesmo modo, as vozes presentes naquelas notícias também comunicam quem se pretende representar.

Fato interessante é que grande parte do material analisado, quando tangenciou as consequências da intervenção, as ponderou em relação aos próprios militares, como se observa no trecho abaixo que faz referência a um editorial da *FSP*:

A *Folha* afirmou em editorial que a operação militar realizada no Rio de Janeiro no dia 05/08/17 não obteve o sucesso desejado. De acordo com o periódico, é necessário ceticismo, uma vez que a iniciativa atual de ocupação de pontos estratégicos originou-se no evento Rio-92 e, desde então, tornou-se comum recorrer às Forças Armadas em tempos de aumento sensível da violência. Não obstante, o periódico destacou que há o risco de cooptação de militares por organizações criminosas, de modo similar ao que ocorre com policiais (Informe Brasil 27/2017).

No quinto ponto, observamos a prevalência de linguagem técnica, centrada em números e questões operacionais dos agentes de segurança, reforçando a ênfase na magnitude dos atores e na vitória das missões, conforme o exemplo a seguir:

Segundo os periódicos *Correio Braziliense*, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*, as Forças Armadas participaram de uma ação conjunta na comunidade Cidade de Deus, na cidade do Rio de Janeiro, no dia 07/02/2018. A operação contou com 3 mil agentes das Polícias Civil e Militar do estado do Rio de Janeiro, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, da Força Nacional de Segurança Pública e das Forças Armadas. De acordo com a *Folha*, o principal objetivo da operação era “prender suspeitos procurados”. Os agentes das Forças

Armadas foram responsáveis pelo monitoramento das vias terrestres, pontos de bloqueio no acesso à Cidade de Deus e fiscalização de pontos da rodovia BR-101, na região de São Gonçalo. Ao final da operação, 38 pessoas foram detidas, entre elas 5 menores de idade. Segundo a Folha, foram apreendidos “três fuzis e quatro pistolas, um carregador de fuzil e dois de pistola, além de três carros e sete motos, drogas e munições” (Informe Brasil 01/2018).

Por fim, além dos poucos exemplos já citados de materiais mais próximos do jornalismo para a paz, destacamos também o resumo de uma reportagem que mencionava preocupações da Anistia Internacional (2018) com a intervenção federal e que centrou-se no sofrimento de todos (orientado pelas pessoas) e pediu por soluções não-violentas (orientado pela solução).

POR UM JORNALISMO PARA A PAZ: A VOZ DO MORRO

Para Spivak (2010), muitas vezes é renegado ao “subalterno” o seu local de fala. O sujeito subalterno, portanto, é efeito do próprio discurso dominante. Evitar que um sujeito fale por si é uma forma de garantir a manutenção da versão oficial que, neste caso, precisa provar que favela é sinônimo de criminalidade e violência brutal e que o uso da força militar é um remédio eficaz. Desse modo, não é apenas o lugar que é sitiado, mas também o próprio sujeito:

[...] o atributo “favelado” não se esgota na mera situação geográfica, estando associado a uma condição de pobreza e a uma relação de subordinação na estrutura social, as quais, em última instância, permitem a sua manipulação. Entretanto, é preciso chamar atenção para as simplificações que reduzem a condição de favelado à pobreza e outras características dela decorrentes. Se existe um estigma para os pobres em geral, no sentido de uma classificação por atributos negativos associados à sua condição social, então a situação de morar em favela é vista como um adicional a esses atributos e o favelado é duplamente estigmatizado (Gondim 1982, 32).

Assim, tomando os preceitos do jornalismo para a paz, é preciso fazer um sobrevoo sobre o pensamento e as ações dos cidadãos das favelas do Rio de Janeiro a respeito das sucessivas incursões das forças armadas que têm por objetivo solucionar problemas que eles conhecem de perto. Em vídeo lançado pelo Observatório da Intervenção (2019), Bruna da Silva, mãe de Marcus Vinicius, que foi executado com tiros provenientes de blindados da polícia, relata:

A intervenção? A intervenção está matando nossos filhos. Quem deveria proteger e abrigar eles é que estão executando. Aquele tiro que matou meu filho atingiu muita gente. O meu filho, ele tem mãe. Não tem ninguém que vai sujar a memória dele. A justiça vai ser feita. Ela vai ser feita, porque eu não vou sossegar (Observatório da Intervenção 2019).

O relatório Circuito de Favelas por Direitos (2018, 5) sistematizou ao longo de quase oito meses cerca de 500 relatos dos cidadãos das favelas, “arregimentando pessoas e instituições, e promovendo uma escuta diferenciada e qualificada, possibilitando gerar empatia e solidariedade entre aqueles que falam e escutam”. O objetivo do documento é apresentar o grave cenário de violação de direitos humanos ao qual estão submetidos moradores e moradoras de favelas, a exemplo do excerto a seguir:

Tem sempre três, quatro mais nervosos e mais abusados e a gente mulher sofre mais com isso. Minha filha estava tomando banho, dois policiais saíram entrando na minha casa olhando tudo, um foi no banheiro e abriu a cortina com ela pelada dentro, Ela gritou e ele disse “Cala a boca, sua piranha!” (Circuito de Favelas por Direitos 2018, 6).

Existem diversas organizações da sociedade civil que atuam dentro das favelas na defesa de variadas pautas, como a melhoria da qualidade de vida e o respeito aos direitos humanos. Um exemplo é a instituição Redes da Maré, “que produz conhecimento, elabora projetos e ações para garantir políticas públicas efetivas que melhorem a vida dos 140 mil moradores do conjunto de 16 favelas da Maré” (Redes da Maré 2019). Seu processo de criação começou em 1997, a partir de iniciativa própria dos moradores que habitam as favelas que compõem o Complexo da Maré. Dela, surgiu o Mães da Maré, associação composta por mães vítimas de violência institucional. Em boletim produzido pela organização, a Redes da Maré chama atenção para os efeitos da intervenção federal do Rio de Janeiro nas 16 favelas da Maré, ressaltando a evidente desigualdade socioespacial que marca a divisão territorial do Rio:

Nos territórios mais abastados, a chegada das Forças Armadas foi saudada com certo entusiasmo pela maior parte da população. No entanto, nos territórios populares, como as favelas, esse anúncio gerou mais apreensão do que entusiasmo, além de muita desconfiança e descrédito sobre a efetividade dessa medida como solução para o enfrentamento dos altos índices de violência à época. Isso porque favelas e periferias acumulam experiências negativas com as Forças Armadas, seja em intervenções diretas, seja em operações de apoio às forças policiais [...] (Redes da Maré 2018, 5).

A ativista Patrícia Vianna (2019), uma das coordenadoras da Redes da Maré e que trabalha em favelas há mais de trinta anos, oferece interessantes reflexões sobre a relação entre segurança pública e as favelas. Ela pensa a segurança pública como um compromisso ético com as populações das favelas, que todos os dias lutam para que suas vidas sejam atingidas por menos violência. Além de salientar que as vidas faveladas importam, Vianna mostra que é necessário superar o estigma atribuído ao ambiente em que o morador da favela vive:

Aqui na Maré acontecem coisas maravilhosas também. Quem não está aqui no dia a dia só fica sabendo da ausência, da carência, da violência e não tem ideia de como este é um espaço rico em muitas coisas, tais como: diferentes culturas, variedades gastronômicas, maravilhosas maneiras de se divertir, muita solidariedade entre as pessoas e um lugar com muito potencial (Vianna 2019, 35).

Referente à intervenção federal de 2018, no relatório final do Observatório da Intervenção (2018a), que compilou dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), verificou-se que o número de tiroteios cresceu 56% durante os dez meses da intervenção. Os homicídios, em comparação com o ano anterior, reduziram-se apenas 6,7%, enquanto o número de mortos pela polícia aumentou 36,3%. Os roubos de carga diminuíram 18,3%, sendo este um dos únicos indicativos favoráveis à intervenção. Por outro lado, os assaltos de rua aumentaram 0,8%. Durante os dez meses de intervenção federal ocorreram 53 chacinas e 103 agentes de segurança pública vieram a óbito. Das operações que ocorreram no estado do Rio, as quais custaram R\$ 82 milhões e foram financiadas pelo Ministério da Defesa por meio do mecanismo constitucional conhecido por GLOs, a maior parte —68%— foi concentrada na cidade do Rio de Janeiro (Observatório da Intervenção 2018a).

Sendo incapaz de conter a violência em suas mais diversas formas, a intervenção federal de 2018 teve um resultado negativo para a sociedade civil. Os tiroteios afetaram diretamente o funcionamento de escolas em vários bairros do Rio, especialmente em regiões próximas às favelas. Em parceria com o Laboratório de Dados Fogo Cruzado, o Observatório da Intervenção mapeou o número de tiroteios próximos à escola antes e durante os dez meses de operações, tendo verificado um aumento de 153% do número de escolas afetadas em comparação ao ano anterior. Os tiroteios próximos às escolas atingiram diretamente as rotinas dos alunos, levando, várias vezes, a cancelamentos de aulas e conseqüente interrupção das tarefas escolares. Ainda, há nítidos sinais da relação entre violência, desigualdade espacial (entre regiões, bairros, comunidades) e desigualdade

socioeconômica, já que foi observado que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) médio das escolas em que houve tiroteios próximos é de 3,6, enquanto o das escolas sem disparos é de 4,8 (Observatório da Intervenção 2018b).

As escolas públicas municipais e estaduais foram as que mais sofreram impactos com a intervenção federal de 2018. Além dos tiroteios em regiões próximas e cancelamento de aulas, algumas escolas também foram ocupadas por militares:

[...] durante os cinco dias em que as forças de segurança permaneceram nos complexos do Alemão, da Penha e da Maré, as aulas foram suspensas e os militares usaram uma escola da favela Vila Cruzeiro, sem comunicar sua direção ou a prefeitura, para se abrigar, elaborar planos, estacionar veículos, dormir e usar o banheiro. De acordo com o jornal, concomitantemente, o centro cultural Arena Carioca Dicró, que é administrado pela ONG Observatório de Favelas, foi ocupado por 600 homens que usavam o local como base de operações (Informe Brasil 37/2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do referencial teórico discutido neste texto, verificamos que os materiais publicados por veículos representativos da “grande imprensa” brasileira se aproximam mais das diretrizes do jornalismo para a violência do que do jornalismo para a paz. Na maioria das vezes, essa tendência jornalística predominante ignora as múltiplas manifestações de violência e contribui para a construção de narrativas oficialistas que contribuem diretamente para o aumento das injustiças sociais, dificultando o acesso aos meios não violentos de respostas às tensões sociais.

Fazem parte do jornalismo para a paz as vertentes jornalísticas orientadas pela solução, na qual todos podem ganhar, em vez de orientados pela vitória tal qual no jornalismo para a violência, em que somente um dos lados pode ganhar (jogo de soma zero). Do mesmo modo, as vozes múltiplas são difíceis de serem encontradas na “grande imprensa”, enquanto as declarações de representantes do governo e de militares repercutem amplamente e são mais numerosas.

Uma vez que a mídia também pode nortear a execução de medidas que minimizem ou transcendam o conflito, um fator problemático decorrente da cobertura do caso do Rio se traduz na má formulação de políticas públicas de segurança (Beato 2007), papel atribuído ao Estado, seus componentes institucionais. Por outro lado, conforme os dados aqui apresentados, os índices de criminalidade permaneceram essencialmente inalterados, tendo

inclusive crescido em alguns indicadores (como os que se referem à violência institucional), o que confirma a tese de que, no militarismo urbano, a mídia influencia na construção do laboratório de guerra e legitima o papel do Estado “hipermilitarizado”.

Conclui-se que a cobertura da “grande imprensa” brasileira, no caso aqui analisado, está distante dos preceitos do jornalismo para a paz, aproximando-se mais do jornalismo para a guerra, legitimando a construção do enfrentamento militarizado. Por fim, ressaltamos que as vozes dos moradores das favelas, atores mais afetados pelo intervencionismo federal no quadro da segurança pública, praticamente inexistem nas notícias aqui analisadas, o que por si reflete o alto nível de violência estrutural.

REFERÊNCIAS

Anistia Internacional. 2018. Informe 2017/2018 — *O estado dos direitos humanos no mundo*. <https://anistia.org.br/wpcontent/uploads/2018/02/informe2017-18online1.pdf>

Beato, Claudio. 2007. “A mídia define as prioridades da segurança pública”. In *Mídia e Violência: novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*, edited by Silvia Ramos, and Anabela Paiva. Rio de Janeiro: Iuperj.

Castells, Manuel. 2007. “Communication, Power and Counter-power in the Network Society”. *International Journal of Communication* 1: 238–66.

Canônico, Marco Aurélio. 2018. “Realidades de Rio e Haiti são diferentes para ação militar, diz antropólogo”. *Folha de S. Paulo* (Março). <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/03/realidades-de-rio-e-haiti-sao-diferentes-para-acao-militar-diz-antropologo>.

Coimbra, Cecília. 2001. *Operação Rio: o mito das classes perigosas*. Rio de Janeiro: Intertexto.

Circuito de Favelas por Direitos. 2018. *Relatório 2018*. Rio de Janeiro: Defensoria Pública da União.

Dubeux, Ana, and Leonardo Cavalcanti. “Não há uso político de militar. Há urgência”, diz o general Silva e Luna”. *Correio Braziliense* (Março). https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/03/04/interna_politica,663707/o-que-o-general-silva-e-luna-fala-sobre-intervencao-no-rio-de-janeiro.shtml

Estarque, Marina. “72% dos moradores do estado do Rio querem prorrogar intervenção federal”. *Folha de S. Paulo* (Setembro). <https://www1.folha.uol.com.br/>

cotidiano/2018/09/72-dos-moradores-do-estado-do-rio-querem-prorrogar-intervencao-federal.shtml

Ferreira, Marcos Alan. 2019. “Introdução: os Estudos para a Paz e o Brasil”. In *Estudos para a paz: conceitos e debates*, edited by Marcos Alan Ferreira, Paulo Kuhlmann, and Roberta Holanda Maschietto. São Cristóvão: Editora UFS.

Fonseca, Francisco. 2003. “O conservadorismo patronal da grande imprensa brasileira”. *Opinião Pública* 9, no. 2: 73–93. Campinas.

Galtung, Johan. 1969. “Violence, Peace, and Peace Research”. *Journal of Peace Research* 22, no. 3: 167–191.

_____. 1998. “High road, low road: Charting the course of peace journalism”. *Track Two*, vol. 7, no. 4: 7–10

_____. 2006. “Peace journalism as an ethical challenge”. *Global Media Journal Mediterranean Edition* 1, no. 2: 1–5.

Galtung, Johan, and Mari Holmboe Ruge. 1965. “The Structure of Foreign News”. *Journal of Peace Research* 2, no. 1: 64–91.

Gomes, Maíra 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”. Tese — Doutorado. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Gondim, Linda Maria. 1982. “A Manipulação do Estigma de Favelado na Política Habitacional do Rio de Janeiro”. *Revista de Ciências Sociais* 12, no. 1: 27–44.

Graham, Stephen. 2016. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo: Boitempo.

Groten, Hubert, and Jansen Jürgen. 1981. “Interpreters and Lobbies for Positive Peace”. *Journal of Peace Research* 12, no. 2: 175–81.

Informe Brasil. 2022. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. <https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/>

_____. 07/2016. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-7-2016.pdf>

_____. 13/2016. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.
<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-13-2016.pdf>

_____. 16/2016. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.
<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-16-2016.pdf>

_____. 26/2016. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.
<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-26-2016.pdf>

_____. 27/2016. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.
<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-27-2016.pdf>

_____. 37/2016. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.
<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-37-2016.pdf>

_____. 42/2016. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.
<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-42-2016.pdf>

_____. 03/2017. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.
<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-3-2017.pdf>

_____. 05/2017. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.
<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-5-2017.pdf>

_____. 24/2017. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.
<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-24-2017.pdf>

_____. 26/2017. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.
<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-26-2017.pdf>

_____. 27/2017. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.
<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-27-2017.pdf>

_____. 30/2017. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-30-2017.pdf>

_____. 35/2017. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-35-2017.pdf>

_____. 36/2017. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-36-2017.pdf>

_____. 01/2018. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-1-2018.pdf>

_____. 02/2018. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-2-2018.pdf>

_____. 03/2018. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-3-2018.pdf>

_____. 04/2018. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-4-2018.pdf>

_____. 05/2018. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-5-2018.pdf>

_____. 08/2018. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-8-2018.pdf>

_____. 28/2018. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2019/10/Informe-Brasil-28-2018.pdf>

_____. 37/2018. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2019/10/Informe-Brasil-37-2018.pdf>

Lederach, John Paul. 2003. *The Little Book of Conflict Transformation*. New York: Good Books.

Lynch, Jake. 2015. “Peace journalism: Theoretical and methodological developments”. *Global Media and Communication* 13, no. 3: 193–9.

Martins, Geovani. “Exército serve para tudo, menos proteger quem vive na Rocinha”. *Folha de S. Paulo* (Setembro). <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/09/1921470-exercito-serve-para-tudo-menos-protetger-quem-vive-na-rocinha.shtml>

Ministério da Defesa. 2022. Histórico de GLO. https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2-tabelas-glo_atualizada_em_jan_22.pdf

Observatório da Intervenção. 2018a Infográfico #9 — A Intervenção Acabou. Quanto custou? http://observatoriodaintervencao.com.br/wp-content/uploads/2018/12/Infograf_ico09_observatorio_ARTEFINAL_isp.pdf.

_____. 2018b. Infográfico #8 — Muito tiro, pouca aula. Pouca aula, +Bandido. <https://drive.google.com/file/d/1FvcNTZhWhJb-xNMjC3fEuP6sroUZOW5s/view>.

_____. 2019. Violência tem solução? YouTube (Março). https://www.youtube.com/watch?v=_30ktpHeras.

Pitasse, Mariana. 2018. “Moradores das favelas do Rio se posicionam contra intervenção militar”. *Brasil de Fato* (Fevereiro). <https://www.brasildefatorj.com.br/2018/02/21/moradores-das-favelas-do-rio-se-posicionam-contraintervencao-militar>

Pureza, José Manuel, and Teresa Cravo. 2005. “Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, no. 71: 5–19.

Ramos, Silvia, and Anabela Paiva. 2007. *Mídia e violência: novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*. IUPERJ: Rio de Janeiro.

Redes da Maré. 2018. *Boletim: Direito à Segurança Pública na Maré*. <http://redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica2018.final.pdf>

_____. 2019. *Quem somos*. <http://redesdamare.org.br/br/quemsomos/apresentacao>

Spivak, Gayatri. 2010. *Pode o Subalterno Falar?* Belo Horizonte: UFMG.

Vianna, Patricia. 2019. “Vidas faveladas importam! Uma reflexão sobre a segurança pública nas favelas. In *A vida na favela: relatos sobre o cotidiano em meio à violência armada*. Caderno 1: 35–8. Rio de Janeiro: Redes da Maré.

Vitelli, Marina, and Juliana Bigatão (Eds.). 2022. “Anuário 2021: forças armadas e defesa no Brasil”. Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas, Universidade Federal de São Paulo.

Winand, Érica Cristina, and Juliana Bigatão. 2014. “A política brasileira para os direitos humanos e sua inserção nos jornais: a criação da Comissão Nacional da Verdade”. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos* 2, no. 2: 41–62.

NOTAS

1. Saint-Pierre (2011); Saint-Pierre and Winand (2010; 2005) são alguns trabalhos que esclarecem as distinções conceituais e doravante, políticas da defesa e da segurança, bem como os agentes específicos e constitucionalmente pertinentes a cada área.
2. Importante ressaltar que, segundo a metodologia do Observatório, os resumos sempre especificam de qual periódico foi extraída cada informação e qual tipo de texto está sob escrutínio (reportagem, coluna, editorial ou entrevista). Além disso, os resumos reportam expressamente os conteúdos e as declarações publicados pelos jornais, e não a opinião de quem está resumindo. Ou seja, trata-se de um instrumento de seguimento de imprensa (Vitelli and Bigatão 2022).
3. Devemos considerar, entretanto, as limitações intrínsecas de se propor uma metodologia única para o campo do jornalismo para a paz. Conforme Ferreira (2019, 21): “Em termos de desenvolvimento de métodos de pesquisa específicos voltados para suas necessidades, pode-se dizer que este tem sido um dos maiores desafios do campo [dos EPP], em especial dada a sua orientação transdisciplinar [...]. Isto de forma alguma impede o crescimento de estudos sólidos em termos metodológicos, mas enfraquece o potencial de desenvolvimento de um corpo metodológico próprio”. Desse modo, os EPP, bem como o jornalismo para a paz e seu caráter normativo, buscam a transdisciplinaridade não apenas entre diversas áreas acadêmicas, mas através de todos os níveis que circunscrevem a condição humana.
4. Originalmente, Galtung utiliza a expressão “war/violence journalism”. Considerando o escopo deste artigo, adotamos a tradução jornalismo para a violência.
5. Em razão da quantidade de Informes Brasil analisados, as referências dos Informes devem ser consultadas pelo ano. Por exemplo, Informe Brasil 46/2016, buscar nas referências Informe Brasil 2016. O endereço eletrônico direcionará ao arquivo de Informes, no qual o leitor poderá filtrar pelo ano e pelo número.

INCURSÕES DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA
SOB AS LENTES DO JORNALISMO PARA A PAZ:
O RIO DE JANEIRO COMO “LABORATÓRIO DE GUERRA”

RESUMO

Com base na análise de materiais da “grande imprensa” brasileira compilados pelo Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas acerca das operações armadas na segurança pública em comunidades no estado do Rio de Janeiro, entre 2016 e 2018, argumentamos neste trabalho que, em relação à militarização da segurança pública, veículos midiáticos como os periódicos *Correio Braziliense*, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* atuam com padrões próximos ao chamado jornalismo para a violência. Em contraste com narrativas de mídias alternativas, a exemplo do Observatório da Intervenção, que empodera vozes da favela, constatamos que a “grande imprensa” veicula, na maioria das vezes, a chamada verdade única, construída por vozes dominantes, sendo este um caminho de perpetuação da violência, em detrimento do papel mediador de conflitos que a mídia pode exercer ao adotar os parâmetros do jornalismo para a paz.

Palavras-chave: Estudos para a Paz; Grande Imprensa Brasileira; Jornalismo para a Paz; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

Based on the analysis of the Brazilian mainstream press materials compiled by the Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas about armed operations in public security in communities in the state of Rio de Janeiro, between the years 2016 to 2018, we argue in this paper that, considering the militarization of public security, media vehicles such as *Correio Braziliense*, *Folha de S. Paulo* and *O Estado de S. Paulo* work with standards close to the violence journalism. In contrast to alternative media narratives, such as the Observatório da Intervenção, which empowers the favela voices, we debate that the Brazilian mainstream media practices, in most cases, the so-called single truth, constructed by dominant voices, and contributes to the perpetuation of violence, to the detriment of the mediating role that the media can play, adopting parameters of Peace Journalism.

Keywords: Peace Studies; Brazilian Mainstream Media; Peace Journalism; Rio de Janeiro.

Recebido em 03/09/2021. Aceito para publicação em 21/02/2022.

Resenha

Resenha de: Kacowicz, Arie M., Exequiel Lacovsky, Keren Sasson e Daniel F. Wajner. 2021. *The Unintended Consequences of Peace: Peaceful Borders and Illicit Transnational Flows*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. 313p. ISBN 9781009003537.

MARCOS ALAN FERREIRA

As fronteiras são extensivamente estudadas nas Relações Internacionais como um dos elementos centrais que delimitam a existência de um Estado-nação. Mais especificamente, muito se discute sobre o papel delas nas temáticas atinentes à segurança internacional e defesa, tal como tem sido visto inclusive na academia brasileira em anos recentes (vide Braga and Villa 2022; Ferreira 2016; Lisboa et al. 2021; Neves and Ludwig 2022).

Nas últimas décadas, o aumento da interdependência econômica e política trouxe consigo uma percepção de que as fronteiras pacificadas por arranjos cooperativos gozariam de maior controle por parte do Estado. Consequentemente, ameaças à segurança nacional diminuiriam na medida que as fronteiras fossem mais pacificadas. Contudo, a recente e instigante análise promovida por Arie Kacowicz e colegas em *The Unintended Consequences of Peace: Peaceful Borders and Illicit Transnational Flows* sugere um caminho inverso em uma detida análise de cinco regiões do planeta.

Em uma pesquisa de fôlego, Kacowicz et al. examinam os casos das fronteiras nas Américas, Europa, Oriente Médio, África e Sudeste Asiático. Os autores deixam claro desde o prefácio que “não reivindicam que a paz internacional e a globalização causam fluxos ilícitos transnacionais, mas que, ao invés disso, eles dão condições permissivas que permitem a ocorrência e proliferação” daqueles fenômenos (2021, 10). Reconhecem os autores também que a temática não é nova, mas que a originalidade está justamente na sistematização em testar estes argumentos empiricamente em uma perspectiva inter-regional (2021, 10). É impossível discordar da afirmativa dos autores quando partimos para uma análise cuidadosa do livro. Em suas 313 páginas, torna-se evidente que uma de suas fortalezas está na comparação das características dos fluxos ilícitos transnacionais presentes em diferentes partes do planeta.

Não obstante, penso que a contribuição de Kacowicz et al. vai muito além disso. Chama aqui a atenção uma robusta construção teórico-analítica da rela-

Marcos Alan Ferreira — Professor Associado na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Bolsista Produtividade do CNPq (Nível 2). Doutor em Ciência Política pela Unicamp (2010) e Mestre em Relações Internacionais — Programa Santiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP) (2006). É docente colaborador no Mestrado em Desenvolvimento Social na Universidad Núr (Bolívia). Membro da Global Initiative against Transnational Organized Crime (GI-TOC) desde 2021.

ção entre fronteiras pacíficas e ilícitos transnacionais. Para isto, constroem-se variáveis de análise que permitem uma análise apurada do fenômeno, entre elas os tipos de fronteira, a capacidade do Estado, as características socioeconômicas dos Estados fronteiriços e a vontade política. Ainda que algumas variáveis tenham um alto grau de subjetividade — tal como é o caso da variável *vontade política* —, há um esforço de sistematização que resulta em uma objetiva análise que supera as fragilidades subjetivas de tais conceitos.

Outra grande contribuição da obra não está listada como seu objetivo central, mas não deixa de ser um avanço significativo para a literatura. Me refiro aqui à maneira como o construto analítico dos autores permite compreender mais a fundo a questão dos atores não-estatais violentos, tema extensivamente estudado em anos recentes (vide Aydinli 2016; Ezrow 2017), mas que ainda carece de análises empíricas mais robustas.

Ainda, pode-se dizer que, ao examinar fronteiras pacificadas e ilícitos transnacionais, os autores também avançam em outras dimensões importantes da literatura de segurança internacional e defesa. Isto fica claro na busca de Kacowicz et al. em manejar a literatura sobre globalização, paz, fronteiras, governança, crime transnacional e organizações terroristas. O poder de síntese em apresentar estes intrincados temas entre as páginas 9 e 20 é formidável e um exemplo de como ter poder de síntese analítica em temas de alta complexidade.

Penso que o Capítulo 2 guarda o cerne de todo o debate que será apresentado *a posteriori* nos casos examinados pela obra. É ali que o arcabouço analítico é construído com base em três grandes direcionamentos: 1) o grau de abertura física e institucional de fronteiras pacíficas; 2) o grau de governança, força institucional e vontade política de Estados vizinhos; 3) as condições socioeconômicas prevalentes de Estados vizinhos e da região. A partir destes direcionamentos os autores criam suas três hipóteses que serão testadas nos capítulos subsequentes, que examinam cada uma das cinco regiões acima comentadas. A primeira delas é que, quanto mais abertas as fronteiras, maior a possibilidade de ocorrência e proliferação de ilícitos transnacionais conduzidos por atores não-estatais violentos. A segunda é de que, quanto menos comprometida é a governança de fronteira de Estados vizinhos, mais se prolifera o fluxo de ilícitos. E por fim, a terceira hipótese é de que, quanto maior a desigualdade e pobreza em uma zona de fronteira, maior a possibilidade de avanço de mercados ilegais.

Ainda que as três hipóteses possam levar a críticas relacionadas à estigmatização de zonas de fronteiras com estas características, a realidade é que os capítulos 3 a 8 são precisos em comprovar as hipóteses construídas em diferentes medidas. Por sua vez, o capítulo 9 fecha esta excelente obra com uma comparação entre os diferentes casos, demonstrando que há significativa variância de ocorrência e proliferação de ilícitos transnacionais em fronteiras pacíficas. Estas estão intimamente conectadas com condições sociais de ca-

da região, assim como a dinâmicas econômicas dos mercados ilegais. Porém, importante salientar, o livro demonstra como a arquitetura normativa internacional que determina o que é paz torna-se limitada em compreender as dinâmicas que ameaçam a paz para além do Estado-nação, muito em linha com pesquisas mais recentes sobre o tema (Richmond 2021).

Em resumo, com sua forte consistência teórico-analítica e um exame diverso de casos de profunda relevância internacional e regional, Kacowicz et al. demonstram de maneira sistemática como a arquitetura da paz contemporânea é limitada ao lidar com as dinâmicas dos mercados ilícitos que transbordam pelas fronteiras em diferentes regiões do planeta. Consequentemente, pode-se dizer que esta é uma obra central para acadêmicos interessados em examinar a natureza das fronteiras no contexto atual e suas implicações para o debate de paz e conflitos.

REFERÊNCIAS

- Aydinli, E. 2016. *Violent non-state actors: From Anarchists to Jihadists*. New York: Routledge.
- Braga, C. de M., and R. A. D. Villa. 2022. Conflict Over Peace in the Southern Cone Borderlands: Hybrid Formations of Security Governance from a Brazilian Perspective. In *Peace and Violence in Brazil: Reflections on the Roles of State, Organized Crime and Civil Society*, edited by Marcos Alan Ferreira. Cham: Springer.
- Ezrow, N. 2017. *Global politics and violent non-state actors*. London: Sage.
- Ferreira, Marcos Alan S. V. 2016. *Combate ao terrorismo na América do Sul: Uma análise comparada das políticas do Brasil e dos Estados Unidos para a Tríplice Fronteira*. Curitiba: Editora Prismas.
- Lisboa, M. T., M. A. Silva, and O. M. Saavedra. 2021. *Fronteiras e Relações Internacionais: Perspectivas a Partir do Cone Sul*. Editora Appris.
- Neves, Alex Jorge das, and Fernando José Ludwig. 2021. “A Expansão das Organizações Criminosas nas Fronteiras da América do Sul e as Iniciativas do Estado Brasileiro”. *Coleção Meira Mattos: Revista Das Ciências Militares* 16, no. 55: 1–24. <https://doi.org/10.52781/cmm.a059>.
- Richmond, O. P. 2021. The fraught development of an international peace architecture. In Kustermans, Jorg, Tom Sauer and Barbara Segart. *A requiem for peacebuilding?* Palgrave Macmillan, Cham.

Diretrizes para Autores

1. Os artigos e ensaios devem conter aproximadamente 45 mil caracteres (sem espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (sem espaços) e se referir a obras publicadas há, pelo menos, quatro anos. São aceitas publicações em português, espanhol e inglês. Os artigos e ensaios poderão ser assinados por até três autores, as resenhas por um único autor. Ao menos um dos autores deve ter a titulação mínima de doutor. Nos artigos em coautoria o ordenamento dos autores terá como primeiro critério a titulação e como segundo critério ordem alfabética do nome.

2. Os textos submetidos à RBED devem estar formatados em espaço simples, fonte de 12 pontos, com uso do itálico para ênfases e aspas apenas para citações. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto e devem ser sintéticas. URLs para referências devem ser informadas com as datas de acesso, e sempre ao final do texto, nas referências completas, jamais nas notas de rodapé.

3. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago Manual of Style versão de 2017 (Autor ano, página), referenciando a literatura citada ao final do texto; no caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada. O guia completo pode ser encontrado em: http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-2.html

Exemplos:

- Livros:

Grazer, Brian, and Charles Fishman. 2015. *A Curious Mind: The Secret to a Bigger Life*. New York: Simon & Schuster.

Smith, Zadie. 2016. *Swing Time*. New York: Penguin Press.

No corpo do texto:

(Grazer and Fishman 2015)

(Smith 2016, 315–16)

- Artigos:

Keng, Shao-Hsun, Chun-Hung Lin, and Peter F. Orazem. 2017. "Expanding College Access in Taiwan, 1978–2014: Effects on Graduate Quality and Income Inequality." *Journal*

of Human Capital 11, no. 1 (Spring): 1–34. <https://doi.org/10.1086/690235>.

LaSalle, Peter. 2017. "Conundrum: A Story about Reading." *New England Review* 38 (1): 95–109. Project MUSE.

Satterfield, Susan. 2016. "Livy and the *Pax Deum*." *Classical Philology* 111, no. 2 (April): 165–76.

No corpo do texto:

(Keng, Lin, and Orazem 2017, 9–10)

(LaSalle 2017)

(Satterfield 2016, 170)

- Capítulos de livros editados:

Bay, Rachael A., Noah Rose, Rowan Barrett, Louis Bernatchez, Cameron K. Ghalambor, Jesse R. Lasky, Rachel B. Brem, Stephen R. Palumbi, and Peter Ralph. 2017. "Predicting Responses to Contemporary Environmental Change Using Evolutionary Response Architectures." *American Naturalist* 189, no. 5 (May): 463–73. <https://doi.org/10.1086/691233>.

No corpo do texto:

(Bay et al. 2017, 465)

- E-books:

Austen, Jane. 2007. *Pride and Prejudice*. New York: Penguin Classics. Kindle.

Borel, Brooke. 2016. *The Chicago Guide to Fact-Checking*. Chicago: University of Chicago Press. ProQuest Ebrary.

No corpo do texto:

(Austen 2007, chap. 3)

(Borel 2016, 92)

4. Os textos submetidos à RBED devem dispor de títulos concisos (máximo de 80 caracteres, com espaço) no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.

5. Os textos submetidos à RBED devem vir acompanhados de 4 palavras-chave e de resumo entre 150 e 200 palavras no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão

ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.

6. As submissões não devem conter o nome do autor ou quaisquer referências a este, a fim de possibilitar a avaliação cega pelos pares. Atendem para a remoção do autor do arquivo antes da submissão dos originais para avaliação (WORD / Propriedades do Arquivo / Autoria).

7. Os autores que tiverem sua proposição aprovada devem declarar que cedem os direitos autorais à Revista Brasileira de Estudos da Defesa (RBED), podendo esta incluir o trabalho publicado em bases de dados públicas e privadas, no Brasil e no exterior. Devem ainda declarar que são o os únicos responsáveis pelo conteúdo do texto e que o mesmo não contém nada que possa ser considerado ilegal ou difamatório de terceiros.

8. As submissões em desacordo com as Instruções aos Autores não serão admitidas para avaliação e seus propositores serão devidamente comunicados.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao editor".

2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF que não ultrapassam 2MB.

3. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

4. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.

5. Ao menos um dos autores possui a titulação de doutor.

6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

1) Autores mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.

2) Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.

3) Autores têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho online (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal) a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja O Efeito do Acesso Livre).

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

SOLUÇÃO E TECNOLOGIA SOB MEDIDA PARA CADA MISSÃO.



A Embraer Defesa & Segurança desenvolve e implementa soluções completas de comando e controle, comunicações críticas, monitoramento, vigilância e reconhecimento (C4ISR), que permitem integrar cenários operacionais táticos e estratégicos no ar, no espaço, na terra e no mar. Com crescente atuação no mercado global, os produtos da Embraer Defesa & Segurança estão presentes em mais de 60 países. Nosso portfólio inclui aeronaves capazes de cumprir uma ampla gama de missões, sensores de última geração, aeronaves remotamente pilotadas e avançados sistemas satelitais de informação e de comunicação. Nossa comprovada capacidade de gestão de projetos complexos permite customizar e integrar todos esses produtos e serviços, sempre com o objetivo de atender às necessidades de nossos clientes.