

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO E CIÊNCIAS DO ESTADO

ALICE CASTELANI DE OLIVEIRA

SOBERANIA FRAGILIZADA:
A ECLOSÃO DE PODERES PARALELOS EM ÁREAS NÃO GOVERNADAS

BELO HORIZONTE

2018

ALICE CASTELANI DE OLIVEIRA

SOBERANIA FRAGILIZADA:

A ECLOSÃO DE PODERES PARALELOS EM ÁREAS NÃO GOVERNADAS

Trabalho de conclusão de curso de graduação, apresentado à disciplina Defesa de TCC na Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, como requisito final para a obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Cardoso

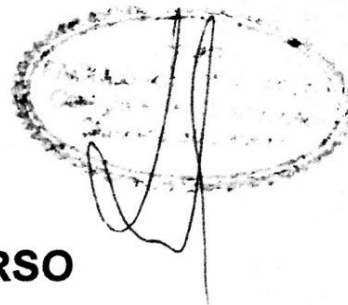
Área de análise: Estudos Estratégicos

BELO HORIZONTE

2018



FACULDADE DE DIREITO UFMG - CIÊNCIAS DO ESTADO



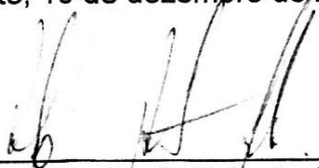
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

ATA DE DEFESA


No décimo dia do mês de dezembro do ano de 2018, a discente **ALICE CASTELANI DE OLIVEIRA** matriculada sob o número de Registro Acadêmico **2015006120**, defendeu o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "Soberania Fragilizada: a eclosão de poderes paralelos em áreas não governadas.", tendo obtido a média 95 (noventa e cinco).

Participaram da banca examinadora os membros abaixo indicados, que, por nada mais terem a declarar, assinam e datam esta ata, a ser arquivada na pasta da discente.

Belo Horizonte, 10 de dezembro de 2018.


Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Cardoso

Nota 95,0 (noventa e cinco)


Examinadora: Profa. Jamile Bergamaschine Mata Diz

Nota 95,0 (noventa e cinco)


Examinador: Hugo Rezende Henriques

Nota 95,0 (noventa e cinco)

*A todos aqueles que se fizeram alicerce ao
longo desses quatro anos de caminhada,
contribuindo para que esse momento fosse
possível...*

AGRADECIMENTOS

A Deus por minha vida, família e amigos.

A Universidade Federal de Minas Gerais pela oportunidade de fazer o curso.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Paulo Roberto Cardoso pelo apoio, dedicação e sabedoria com que me guiou nesta trajetória.

Ao Prof. Hugo Rezende Henriques por todo apoio e contribuição na realização desta pesquisa.

A Secretaria do Curso pela cooperação.

Agradeço a minha mãe, Elizabeth Castelani de Oliveira, por todo exemplo de vida e por todo apoio incondicional, bem como a minha irmã, Elaine Terezinha de Oliveira, e meu pai, Marcelo Miguel de Oliveira, por serem meu alicerce.

Meus agradecimentos especiais ao meu namorado, Gustavo Lima e Santos, por todo apoio emocional nos momentos de ansiedade e insegurança, e por todo incentivo para que eu nunca me limitasse. Ao meu amigo, Miguel Fontes, companheiro de trabalho que me deu apoio nas horas difíceis, de desânimo e cansaço.

A tantos outros amigos que fizeram parte da minha formação, tornando esses quatro anos de faculdade mais leves e alegres. Em especial: Isabela, Yasmin, Larissa, Marina, Laís, Suzani, Nathalia, Tiago (tino), Luciana, Ana Cláudia, Henrique, Isadora, Lucas, Luísa, Semar e Mariana.

Gostaria de deixar registrado também, meu reconhecimento à minha família, tias, tios, primas e primos por todo apoio e carinho. Especialmente a Ana Paula, a Izabele, a tia Graça, a tia Suely, ao tio Marco e ao Victor Profeta.

Enfim, a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

Há uma anedota bem conhecida em que um oficial alemão visitou Picasso em seu estúdio em Paris durante a Segunda Guerra Mundial. Chocado com o “caos” vanguardista em ‘Guernica’, perguntou a Picasso: “Foi você que fez isso?”. Ao que Picasso replicou, calmamente: “Não, isto foi feito por vocês!”. Atualmente, muitos liberais, ao serem confrontados com explosões violentas como as desordens de 2005 nos subúrbios de Paris, perguntam aos poucos esquerdistas que ainda apostam numa transformação social radical: “Não foram vocês que fizeram isso? É isso que vocês querem?”. E nós devíamos responder, como Picasso: “Não, foram vocês que fizeram isto! Este é o verdadeiro resultado de sua política!”.

Slavoy Zizek. Violência. Boitempo, 2014, p.24.

RESUMO

Este trabalho de pesquisa visa analisar o surgimento de áreas não governadas no núcleo de centros urbanos importantes no Brasil. Através de uma pesquisa exploratória, pretende-se examinar o desenvolvimento desses espaços como uma possível ameaça a soberania nacional. Parte-se da análise do caso específico da cidade do Rio de Janeiro, discorrendo sobre eclosão de grupos paraestatais que se desenvolvem em espaços nos quais o poder público deixa de exercer efetiva soberania. Tais grupos estão associados ao tráfico de drogas e armas internacionais e apresentam-se como um problema de instabilidade interna. Além do alto índice de violência em áreas dominadas por grupos paraestatais que geram insegurança para os residentes locais, a existência de espaços sem governo pode suscitar questionamentos em relação ao próprio exercício da soberania externa de um Estado, uma vez que este exhibe incapacidade de garantir a segurança interna para parte significativa da sua população. É possível identificar hoje no Brasil algumas áreas nas quais o Estado tem perdido relativa capacidade de governabilidade. Em vista desta realidade, propõe-se nesta pesquisa analisar a existência de áreas não governadas, buscando uma compreensão mais ampla e aprofundada dos problemas de segurança enfrentados pelo país, no intuito de contribuir para a melhor atuação do poder público em resposta aos problemas relativos às questões de segurança.

PALAVRAS- CHAVE: Áreas Não Governadas. Estado Nacional. Poder Paralelo. Defesa Nacional. Segurança Pública.

ABSTRACT

This research aims at analyzing the emergence of ungoverned spaces areas in the nucleus of important urban centers in Brazil. Through an exploratory research, it is intended to examine the development of these spaces as a possible threat to national sovereignty. It starts from the analysis of the specific case of the city of Rio de Janeiro, discussing the outbreak of parastatal groups that are developed in spaces in which the public power ceases to exercise effective sovereignty. Such groups are associated with drug trafficking and international arms trafficking and present themselves as a problem of internal instability. In addition to the high level of violence in areas dominated by parastatal groups that generate insecurity for local residents, the existence of spaces without government presence may raise international questions about the very exercise of the sovereignty of a State, since it exhibits an inability to guarantee security for a significant part of its population. It is possible to identify in Brazil today some areas in which the State has lost relative capacity of governability. In view of this reality, it is proposed in this research to analyze the existence of ungoverned spaces areas, seeking a broader and more in-depth understanding of the security problems faced by the country, in order to contribute to the better performance of public power in response to problems related to security issues.

KEYWORDS: Ungoverned Spaces. National State. Parallel Power. National Defense. Public Security.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1. Vista da favela dos modernos prédios da cidade	40
Imagem 2. Aglomerados subnormais de grande extensão da Rocinha e do Vidigal - Rio de Janeiro (RJ)	41
Imagem 3. Aglomerado subnormal da Rocinha, com predomínio de construções com dois ou mais pavimento, vias de acesso por becos e travessas e de circulação a pé/bicicleta - Rio de Janeiro (RJ)	41
Imagem 4. Estado, Governabilidade e Promoção da Segurança	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Índice de Urbanização Brasileira	34
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. O crescimento da população urbana no Brasil de 1940 a 2010	34
Gráfico 2. Número e Taxa de Homicídios no Brasil a cada 100 mil habitantes	46

LISTA DE ABREVIATURAS

CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Cnumad	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
EUA	Estados Unidos da América
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
ONU	Organizações das Nações Unidas
OP GLO	Operações de Garantia da Lei e da Ordem
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. REFERÊNCIAL TEÓRICO	18
2.1 MUDANÇA DE PARADIGMA: DA GUERRA FRIA AO 11 DE SETEMBRO DE 2001.....	19
2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO: ÁREAS NÃO GOVERNADAS	22
3. METODOLOGIA	24
3.1 PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS	25
4. NOVOS DESAFIOS NO MUNDO GLOBALIZADO: A ECLOSÃO DE ÁREAS NÃO GOVERNADAS	26
4.1 O QUE SÃO ÁREAS NÃO GOVERNADAS OU “BLACK SPOTS”?	30
4.2 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E O SURGIMENTO DE ÁREAS NÃO GOVERNADAS	32
5. ANÁLISE DE CASO: URBANIZAÇÃO CARIOCA E A INCIDÊNCIA DE ÁREAS NÃO GOVERNADAS	38
5.1 VIOLÊNCIA URBANA NO RIO DE JANEIRO	45
5.2 EFETIVIDADE DO ENFRENTAMENTO A CRISE DA SEGURANÇA NO RIO DE JANEIRO	48
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

1. INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, o desenvolvimento tecnológico e o aprofundamento dos processos de globalização nos inserem em um mundo interconectado, imerso em um universo de informações instantâneas, cada vez mais interdependente. O Fim da Guerra Fria em 1991, decorrente da vitória norte americana e do colapso da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), resultou na consolidação do capitalismo “em termos de aceitação de um comum critério para a legitimação do poder e da convergência dos tipos de organização política e econômica da sociedade em direção a modelos semelhantes”,¹ em escala global.

A maneira como o poder se estrutura, tanto em âmbito externo como interno, e a atuação do Estados foram fortemente impactados pelas transformações ocorridas desde o fim do mundo bipolar. Essencialmente, o fim deste período acabou por acarretar uma “crença inocente e ingênua de que o fim do socialismo se confundia com o fim da história e no desaparecimento definitivo das alternativas ideológicas credíveis, capazes de competir com a fórmula vitoriosa, a democracia representativa e a economia de mercado”.² Porém, o posterior desenvolvimento econômico e político na era da globalização promovera o surgimento de novos desafios à atuação estatal tanto no que concerne sua estrutura de poder no âmbito local como na esfera global.

A eclosão do terrorismo internacional e o crescimento do narcotráfico representam, de modo geral, dois dos principais problemas que ganham notoriedade na conjuntura global atual. Enfatizamos que esses dois fenômenos surgem e se desenvolvem no interior de Estados, em áreas, que em regra, sofrem com a falta de uma governança³ efetiva do poder público. Assim, além dos desafios globais impostos pela expansão do terrorismo e do narcotráfico, tais questões apresentam-se também como um desafio ou mesmo como uma ameaça para a ordem interna de uma Estado Nacional.

Dentro do quadro de ameaças globais, nesta pesquisa busca-se discutir o desenvolvimento de áreas não governadas no interior dos Estados, destacando os problemas de ordem interna que o surgimento destas pode acarretar. Busca-se entender como o aparecimento

¹ RICUPERO, Rubens. O mundo após o 11 de setembro: A perda da inocência. *Tempo Social – USP*, nov. de 2013. São Paulo, p.11.

² RICUPERO, Rubens. 2003. *Ibid.* p.12.

³ De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU) “a boa governança promove a igualdade, a participação, o pluralismo, a transparência, a responsabilidade e o Estado de Direito, de forma efetiva, eficiente e duradoura. Ao pôr em prática estes princípios, vemos a realização de eleições livres, justas e frequentes, legislaturas representativas que fazem e supervisionam as leis e um judiciário para interpretá-las. As maiores ameaças à boa governança vêm da corrupção, da violência e da pobreza, que prejudicam a transparência, a segurança, a participação da população e suas liberdades fundamentais.”

de espaços sem governo e a consequente ocupação destes por poderes paralelos poderia implicar em uma ameaça para soberania estatal, uma vez que, o surgimento e o crescimento de poderes paralelos em áreas não governadas poderiam tornar-se um problema para as questões de segurança e defesa nacional. Analisa-se a partir desta hipótese o desenvolvimento de tais áreas no núcleo urbano do Estado brasileiro, destacando o caso específico da cidade do Rio de Janeiro. Partir-se de uma análise referente a emergência dos grandes centros urbanos no Brasil, levando em conta que existem hoje regiões totalmente dominadas pelo crime organizado dentro de grandes centros urbanos, como fica notório no caso carioca.

Enquanto reprodutor de desigualdades, o sistema capitalista não foi capaz de estender todos os benefícios econômicos, sociais e políticos a toda população mundial, o que consequentemente, produz uma tensão político-social permanente, principalmente, nos países do terceiro mundo.⁴ O caso brasileiro exemplifica com clareza esse quadro de tensão política-social, nitidamente presente, sobretudo, nos grandes centros urbanos do país. As regiões urbanas no Brasil ressaltam cotidianamente os principais problemas sociais enfrentados pelo Estado brasileiro, singularmente, sobreleva o grande abismo social no acesso desigual a todo tipo de direito, que tem sido negado a grande parte da população.

“O mundo tem se tornado cada vez mais urbano. Na década de 50, o percentual chegou a cerca de 30% da população mundial vivendo nas cidades. Hoje, é mais de 50% da população e a previsão indica que provavelmente dois terços desta viverá nas cidades até o ano de 2030”.⁵ No caso brasileiro, o processo de urbanização intensifica-se em meados do século XX. O país passou por um processo de modernização que deu origem a um complexo parque industrial intensificando a presença do capitalismo na sociedade brasileira. Este processo proporcionou um amplo crescimento econômico tornando a cidade um espaço atrativo para a população rural que buscava melhores condições de emprego, salário e moradia. Em pouquíssimo tempo o país enfrentou um intenso êxodo rural que acarretou em uma queda drástica no número de habitantes que viviam em zonas rurais.

A expressiva mobilidade de pessoas do campo para a cidade não foi acompanhada de políticas que coordenasse sua expansão, o que resultou em um crescimento desordenado e

⁴ HALLIDAY, Fred *apud* SOUZA, Marília Carolina Barbosa. O conceito de áreas não- governadas ou black-spots e os desafios políticos e teóricos para a estrutura política do pós Guerra Fria. *O Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-UNESP)*, ago. de 2012. São Paulo, p.06.

⁵ MEGA cities paper. *European Association of National Metrology Institutes*, jan. de 2013. Disponível em <<http://www.emrponline.eu/call2013/docs/MegaCities.pdf>>. [Acesso em 20/06/2018]. Tradução do autor. Texto original em inglês: The world is becoming more and more urban. In the 1800's, only 3 % of the world population lived in the cities. In the 1950's, the percentage reached around 30 %. At the present time, it is more than 50 % of the population and the prediction indicates that probably two third of the world's population will live in cities by the year 2030. Globally, the Cities represent 2 % of earth's surface, but use 75 % of its resources.

descontrolado dos centros urbanos. Em um país que carrega problemas herdados de um passado histórico marcado pelo longo período escravocrata, que se findou sem dar suporte a toda uma população de desamparados, esse fenômeno de industrialização, acompanhado do intenso êxodo rural, além do intenso fluxo de imigrantes, levou ao surgimento de bairros totalmente sem infraestrutura que absorvia, praticamente, todo esse contingente populacional que chegava nas cidades, dando origem ao que hoje, popularmente, denominamos “favelas”.

Diante desses processos de formação e expansão dos centros urbanos, o surgimento das chamadas megacidades⁶ tem imposto diversos desafios de dimensões sociais, econômicas e ecológicas. Grande parte das vezes, o Estado não tem sido capaz de estender e garantir a toda população urbana direitos e serviços básicos e essenciais. A situação em que se insere o Brasil e, especificamente na conjuntura da cidade do Rio de Janeiro, o processo de urbanização associada a incapacidade de gerência do poder público, em paralelo a um conjunto de políticas públicas equivocadas, resultou em bolsões de extrema exclusão social.

Hodiernamente, o Brasil é um país marcado por um quadro de grave desigualdade social. Boa parte da população vive à margem do sistema, o qual oferece um precário acesso a serviços basilares, como é o caso, de serviços de saúde, educação, transporte, segurança ou mesmo coleta de lixo. Os bairros periféricos que se desenvolveram nos grandes centros urbanos são reflexos explícitos deste ambiente de desigualdade. A característica principal dessas áreas é falta de estrutura básica. A população que vive nessas regiões é submetida a condições precárias de sobrevivência, tendo um acesso extremamente limitado aos serviços públicos em geral. É no interior destas regiões, sistematicamente, negligenciadas pelo poder público que se observa o surgimento de vastas áreas, nas quais o Estado perde quase que totalmente seu poder de atuação. Ressalta-se que é nestas regiões que se observa a expansão de organizações criminosas, que tem se instalado como um poder paralelo, assumindo, por vezes, funções estatais.

É salutar destacar que a violência que vemos no início do século XXI está mais localizada dentro de fronteiras formais dos Estados, envolvendo grupos não estatais.⁷ Desde o fim do mundo bipolar conflitos entre Estados tem sido cada vez mais raros. Entretanto, em contraposição, os conflitos que se desenvolvem a partir deste período até os dias atuais, possuem, predominantemente, um caráter intraestatal, concentrando-se dentro de territórios mais limitados.

⁶ O termo “megacidades” foi definido para aglomerações metropolitanas que concentram mais de 10 milhões de habitantes.

⁷ SOUZA, Marília Carolina Barbosa. 2012. *Ibid*, p.6.

Os conflitos atuais passam a ter carácter mais local e o uso da violência está gradativamente ligado a grupos que se desenvolvem à margem do poder estatal em espaços que, em geral, sofrem com a ausência de uma efetiva presença estatal. Nota-se, assim, uma grande “concentração de intensa violência em territórios muito limitados, ou microterritórios - bairros, comunidades urbanas, zonas suburbanas-, dentro de um contexto nacional de paz aparente, institucionalizada e formal”.⁸

Considerando este quadro, “o Brasil é um exemplo claro de um país que vive este novo tipo de conflitualidade. Trata-se de um país que não está envolvido em nenhuma guerra oficial, mas que apresenta uma das taxas mais elevadas de homicídio provocadas por armas ligeiras do mundo”.⁹ Quando se discute a problemática da violência, sobretudo no âmbito das grandes cidades, é importante frisar que um dos problemas mais complexo hoje no Brasil está associado ao desenvolvimento de áreas não governadas no interior de grandes centros urbanos do país que sofrem com a forte violência armada de grupos paraestatais que dominam determinadas regiões.

A ausência da presença efetiva do Estado sobre todo o território urbano tem criado determinado vácuo de poder em amplas regiões no interior de aglomerados urbanos, nos quais poderes paralelos tem se instaurado, passando a exercer determinado domínio sobre a população local. Tendo em conta, que suas atividades, em via de regra, estão associadas a operações ilícitas, como o tráfico de armas e drogas, tais regiões têm se tornado reais protetorados urbanos sem lei, nos quais os cidadãos vivem assolados pela violência, insegurança e medo.

Isto posto, ressalta-se que nesta pesquisa será analisado o impacto do desenvolvimento de áreas não governadas no interior do território nacional do Brasil. Considerando o contexto, no qual, o Estado deixa de executar uma presença efetiva, ou quando a exerce, a faz de maneira equivocada, comprometendo sua governabilidade. Assim, este acaba por criar condições para o surgimento de espaços sem governo, que, por sua natureza, são propensas ao surgimento de formas de poderes paralelos. Dessa maneira, buscar-se, por fim, examinar em que medida tais áreas criariam condições para o desenvolvimento de grupos que enfraquecem o poder soberano estatal.

⁸ MOURA, Tatiana Moura. Novíssimas guerras, novíssimas pazes: Desafios conceituais e político. Texto apresentado ao *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, no Painel “Novíssimas Guerras, Novíssimas Pazes”. Coimbra, 17 de setembro de 2004, p. 6. Disponível em <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/32707/1/Nov%C3%ADssimas%20guerras%2C%20nov%C3%ADssimas%20pazes.pdf>>. [Acessado em 24/09/2018].

⁹ MOURA, Tatiana Moura. 2014. *Ibid*, p.6.

Em sintase, analisa-se neste trabalho as implicações da ausência de uma presença estatal forte e real em toda a extensão de seu território, a ocorrência de espaços sem governo e o consequente impacto deste no aumento dos índices de violência urbana, dessarte, busca-se entender como tais regiões poderiam implicar em uma autêntica ameaça à soberania estatal brasileira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O Estado Moderno Constitucional enfrenta novas desafios postos pelo fenômeno da globalização que aproxima progressivamente o regional do global. Em uma conjuntura caracterizada por intensas relações interconectadas e interdependentes que desconsideram as fronteiras nacionais estabelecidas, é gradativamente mais inexequível analisar problemas locais, desconsiderando que estes estão inseridos em uma lógica global própria do cenário internacional atual. Isso posto, na medida que se procura examinar o desenvolvimento de áreas não governadas no interior do território brasileiro, buscar-se permanentemente analisar o panorama internacional que influi na construção das questões levantadas e discutidas ao longo desta pesquisa.

A eclosão de espaços sem governo desperta certas preocupações com questões de segurança no contexto internacional, tendo em vista a expansão de atividades ilícitas que usam destas áreas como espaço para o desenvolvimento de suas práticas, muitas destas ligadas ao narcotráfico internacional e ao terrorismo transnacional.¹⁰ Para além desta circunstância, muitos desses espaços criam no interior de Estados Nacionais situações de intenso conflito e consequente violência, grande parte das vezes se desenrolando dentro de grandes centros urbanos, como os cartéis de drogas localizados na cidade de Ciudad Juárez do México.¹¹

O debate construído em torno do desenvolvimento de áreas não governadas está associado, essencialmente, a concepção do surgimento de Estados falidos, a falta de governança efetiva e a perda do controle de parte do território nacional em alguns contextos específicos, como o caso que discutiremos como possível na conjuntura brasileira.

¹⁰ O terrorismo usado tradicionalmente nas guerras é fenomenologia antiga na história da humanidade, anterior ao aparecimento dos Estados nacionais nos séculos XV e XVI. Na falta da ordem e do estado de justiça, a Antigüidade viu o terror como instrumento de barganha e até de esperanças. No atual contexto de desordenamento internacional, com a globalização selvagem debilitando os Estados nacionais, a história parece repetir a intrínseca natureza transnacional das diversas formas de terror em ação. Tanto o narcoterrorismo quanto o terrorismo religioso encontram na unipolaridade globalizadora do poder mundial campo fértil para sua extensão vertical e horizontal no seio das nações. (PROCÓPIO, 2001, p.75)

¹¹ Mais informações: KETELLAPPER, Olga. México, o inferno onde mandam os cartéis. *Expresso: Internacional*. Disponível em <<https://expresso.sapo.pt/internacional/2018-07-01-Mexico-o-inferno-onde-mandam-os-carteis#gs.IMJ=j0s>>. [Acessado em 10/11/2018].

Nesta seção será abordado a origem das preocupações que cercam o desenvolvimento de áreas não governadas, partindo das mudanças que emergem no campo das relações internacionais após o fim da Guerra Fria e, em seguida, dos impactos no cenário internacional desde o atentado terrorista às Torres Gêmeas nos EUA em 2001, buscando compreender o contexto no qual a discussão se insere de maneira global.

Posteriormente a contextualização do panorama global em que o debate está inserido, apresenta-se uma breve descrição do contexto no qual se insere o conceito central da pesquisa com a finalidade de familiarização com o termo fundamental, o desenvolvimento de espaços sem governo, examinando a problemática do surgimento e expansão desses espaços no contexto da política interna nacional.

2.1 MUDANÇA DE PARADIGMA: DA GUERRA FRIA AO 11 DE SETEMBRO DE 2001

Dos eventos que impactaram a maneira como o poder se estrutura e como os Estados se relacionam no âmbito das relações internacionais e a consequência desses eventos na organização da política externa e interna dos Estados, o fim da Guerra Fria representou um marco significativo de transformação no modo como se desenvolveria às relações interestatais no âmbito internacional.

Fundamentalmente, o término da Guerra Fria representou o fim do embate entre duas grandes ideologias divergentes, lideradas pelas duas maiores potências militares, Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS), resultando na vitória norte americana e na homogeneização do sistema capitalista em escala global. As mudanças que emergem no mundo pós-Guerra Fria possuem duas características principais:

(...) a solução rápida, em cadeia, de quase todos os problemas internacionais graves, inclusive os de cinquenta anos ou mais de existência, exceto quatro deles (Israel-Palestina, Caxemira, Taiwan e a divisão da península coreana) e, no terreno econômico, a aceleração da globalização. Esta tem raízes específicas de natureza científico cultural – a revolução tecnológica das telecomunicações e da informática – e de caráter econômico, como é o caso da internacionalização da produção pelas empresas transnacionais. Não teria, contudo, se processado tão rapidamente se o espaço político-estratégico tivesse continuado fragmentado pelas muralhas ideológicas, uma vez que a essência da globalização é a unificação dos mercados em escala planetária.¹²

No ano de 2001, dez anos após o fim da Guerra Fria, o mundo assistiu estarrecido o inesquecível atentado às Torres Gêmeas nos EUA,¹³ maior potência econômica global atual que

¹² RICUPERO, Rubens. 2003. *Ibid.* p. 12.

¹³ No dia 11 de setembro de 2001 integrantes da Al-Qaeda sequestraram quatro aviões comerciais nos Estados Unidos. Em seguida, duas aeronaves foram lançadas contra as torres gêmeas do World Trade Center, promovendo a destruição dos prédios mais altos de Nova York. Outro avião caiu em Washington, no Pentágono e a quarta aeronave caiu em um campo próximo à Pittsburgh.

se estabeleceu no cenário internacional como “vitoriosa” do conflito bipolar. Após um período de “paz”, o atentado às Torres Gêmeas acabou por evidenciar que mesmo uma potência com tamanha força econômica, bélica e política estará suscetível a ameaças externas e a consequente violação de seu “estado” de paz. Este evento mudaria em algum nível o paradigma dos debates referentes a segurança internacional.

O atentado às Torres Gêmeas foi conduzido por um grupo de indivíduos que não estavam ligados a nenhum Estado em particular.¹⁴ Após esse acontecimento veremos dentro dos estudos internacionalistas uma intensificação do debate em torno dos chamados novos atores infraestatais que se apresentam no âmbito internacional. Esse debate já vem sendo construído, mesmo antes deste episódio, por diversos teóricos das relações internacionais, levando em conta a criação de instituições supranacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU).¹⁵

O 11 de setembro marcaria certa mudança na história das relações internacionais, principalmente, explícita no crescimento da preocupação e no tema das discussões, que passaram a priorizar questões de segurança, como efeito da transformação da visão sobre o terrorismo contemporâneo, enquanto ameaça interna.¹⁶ Apesar do terrorismo não ser um fenômeno recente na história da humanidade, a maneira como foi empregado no 11 de setembro, em escala global, evidencia uma nova faceta da forma como os conflitos passam a se apresentar no período pós-industrial.

O fato de os ataques de 11 de setembro terem se concentrado em cidades e edifícios que simbolizam o poder econômico, político e militar dos Estados Unidos, única e incontestável potência hegemônica durante o período pós-Guerra Fria, significa que o terrorismo passou a produzir efeitos e a ser foco de atenção e combate em nível global. Por conseguinte, também afetou as relações entre Estados, realizando coalizões e alianças internacionais e gerando novas pressões sobre instituições multilaterais.¹⁷

Este evento teve implicações direta nas “políticas do governo norte americano ligadas às questões de segurança, levando, por exemplo, a criação do Departamento de Segurança Interna, a reestruturação do setor de inteligência e no aumento da influência do Departamento

¹⁴ A responsabilidade pelos atentados do 11 de Setembro foi atribuída ao grupo terrorista denominado Al-Qaeda. Grupo formado por fundamentalistas Islâmicos e Árabes que se desenvolveu no interior do território Afeganião.

¹⁵ Recentes tendências nas relações internacionais apontam para incorporação gradual de novos atores. Num primeiro momento, esses novos atores estiveram limitados aos organismos internacionais tipo a ONU. Raymond Aron tem sintetizado bem essa tendência no que designou de sociedade internacional ou mundial: “esta fórmula designa, sem descrevê-la, uma totalidade que incluiria ao mesmo tempo o sistema interestatal, o sistema econômico, os movimentos transnacionais e as diversas formas de troca (de comércio, no sentido lato do século XVIII), as sociedades e as instituições supranacionais”. (VILIA, 1994, p.71 e 72)

¹⁶ SOUZA, André de Mello; NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi. Do 11 de Setembro de 2001 à Guerra ao terror: Reflexões sobre o terrorismo no século XXI. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA*. Brasília, 2014. p.08.

¹⁷ SOUZA, André de Mello; NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi. 2014. *Ibid*, p.09.

de Defesa”.¹⁸ A maneira como os EUA passará a conduzir sua política interna e externa no que diz respeito aos assuntos ligados a segurança -interna e externa- e sua política agressiva contra países que eram considerados possíveis aliados da rede terrorista al-Qaeda tiveram forte impacto no desenvolvimento das relações políticas internacionais mundiais.

Durante a Guerra Fria o tema de segurança internacional foi central para os estudos das Relações internacionais. O fim do conflito acabou mudando o enfoque das pesquisas, concentrando-se mais em questões econômicas. Contudo, o 11 de setembro provocou uma retomada das discussões voltadas para o enfoque da segurança internacional,¹⁹ e essa nova realidade não pode ser restringida somente aos Estados Unidos.²⁰

Nota-se, contudo, que as circunstâncias mudaram, e o uso da força nas relações internacionais voltou a ser considerado não como possível, mas como de fato empregado, como se pôde observar no Afeganistão em 2002 e, principalmente, no Iraque em 2003.²¹

O crescimento de atentados terroristas, sobretudo após o atentado às Torres Gêmeas estimulou a eclosão de variadas discussões no que tange o aparecimento de grupos infraestatais capazes de empregar a força em âmbito internacional. Para além das preocupações em relação aos “novos atores”, um dos tópicos que ganham notória relevância é a existência de espaços não ocupados pelo poder Estatal. O grupo terrorista Al- Qaeda desenvolve-se no interior do território do Afeganistão, um Estado considerado em colapso, no qual o governo Talibã acabara por criar condições propícias para o surgimento de organizações terroristas, tendo em vista a falência de suas instituições e a ausência de uma efetiva soberania por todo o território nacional do Estado.

Considerando esse quadro, as preocupação e discussões internacionais passam a dar significativa relevância para o surgimento de espaços sem governo. Tendo em conta, o potencial que a expansão destas áreas não governadas oferece para a proliferação de organizações e grupos paralelos que se aproveitam de determinado vácuo de poder deixado pelo ente estatal, observando, que quase em sua totalidade tais organizações paralelas estão ligadas a atividades ilícitas, como o tráfico internacional de drogas e armas, ou, no caso de maior destaque, o terrorismo transnacional.

¹⁸ FERREIRA, Marcos Alan. Panorama da Política de Segurança dos Estados Unidos Após o 11 de Setembro: O espectro neoconservador e a Reestruturação Organizacional do Estado. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA*. Brasília, 2014. p.46.

¹⁹ RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional: Mudanças frente ao terrorismo? *Civitas*, v. 5 n. 2 jul./dez. de 2005, Porto Alegre. p.297.

²⁰ Após o atentado do 11 de setembro o Estados Unidos empregou uma campanha cada vez mais agressiva contra estados que considerava serem possíveis apoiadores de grupos terroristas, como Al- Qaeda. O que levou à invasão do Afeganistão em 2002 e do Iraque em 2003.

²¹ RUDZIT, Gunther. 2005. *Ibid*, p. 297 e 298.

2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO: ÁREAS NÃO GOVERNADAS

No momento atual, os principais debates acerca das áreas não governadas estão “frequentemente ligados a visão desses espaços como sinônimos de Estados falidos ou Estados incapazes de exercer efetivamente sua soberania”.²² As concepções que se desenvolvem em relação a emergência de espaços sem governo, de forma geral, veem essas áreas como um indicio de soberania fragilizada. Nesta conjuntura, ausência da presença estatal sobre o território nacional, ainda que em espaços limitados, permite que grupos ligados a atividades ilícitas aproveitem do vácuo de poder para se desenvolver. O aparecimento destas zonas territoriais pode servir tanto ao desenvolvimento de grupos terroristas -principal preocupação norte americana- tanto quanto para o desenvolvimento e expansão do tráfico de drogas, de insurgentes e de contrabandistas.

O termo áreas não governadas utilizado ao longo desta pesquisa parte de uma concepção estadocêntrica, tendo em conta que a expressão se refere a ausência de um poder estatal. É importante ressaltar que quase sempre estas áreas não se configuram como zonas sem “ordem”. “Nenhuma área ao redor do mundo é desgovernada, pode não ser controlado por um governo, mas certamente é governado por uma estrutura social de algum tipo -poderia, por exemplo, ser um grupo de crime organizado, um senhor da guerra ou uma organização terrorista-“.²³

A maioria dos chamados espaços "não governados" é de fato governada alternativamente, tipicamente por leis e costumes tribais entrincheirados em relação ao uso da violência, mediação de conflitos e dispensa de justiça. Essas regiões podem ser "livres da soberania", mas raramente são hobbesianas.²⁴

O Southern Pulse, uma empresa de consultoria estratégica focada na compreensão de questões complexas na América Latina, em uma análise realizada sobre o surgimento de espaços sem governo e o desenvolvimento de organizações criminosas nas mesmas, ressalta a contínua expansão de áreas não governadas na região. Esses espaços, também conhecidos como

²² CLUNAN, Anne L.; TRINKŪNAS, Harold. Ungoverned Spaces? Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty. Artigo preparado para entrega na 48ª Reunião Anual da International Studies Association, San Francisco, CA 26 a 30 de mar. de 2008, p.02. Disponível em <<https://calhoun.nps.edu/handle/10945/58530>>. [Acessado em 09/10/2018]. Tradução do autor. Trecho original em inglês: Often these spaces are seen as synonymous with failed states, or states that are unable to effectively exercise sovereignty.

²³ STANISLAWSKI, Bartosz Hieronim. Global Black Spots Approach. *Syracuse University: Maxwell School of Citizenship and Public Affairs*, 2010. Estados Unidos. Disponível em <<https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/moynihan/gbs/Global%20Black%20Spots%20Approach%20WHITE%20PAPER-short%20v.pdf>>. [Acessado em 05/11/018]. Tradução do autor. Trecho original em inglês: No area around the world is ungoverned; it may not be controlled by a recognized government, but it certainly is governed by a social structure of some sort (it could, for instance, be an organized crime group, a warlord, or a terrorist organization).

²⁴ PATRICK, Stewart. Are ‘Ungoverned Spaces’ a Threat? *Council on Foreign Relations*, jan. de 2010. Disponível em <<https://www.cfr.org/expert-brief/are-ungoverned-spaces-threat>>. [Acessado em 20/06/2018]. Tradução do autor. Trecho original em inglês: Most so-called "ungoverned" spaces are in fact alternatively governed, typically by entrenched tribal laws and customs regarding the use of violence, mediation of conflict, and dispensation of justice. Such regions may be "sovereignty free," but they are rarely Hobbesian.

“buracos negros geopolíticos” ou “zonas sem Estado”, existem nas cidades e em vastas extensões do território, como

(..) os corredores de tráfico e as terras que os cercam no nordeste do México, são algumas das zonas sem governo mais altas do país. (..) Os departamentos de Santa Ana e Calatenango, em El Salvador, representam um robusto corredor de tráfico de Honduras para a Guatemala e, provavelmente, apresentam a maior concentração de áreas não governadas deste país. (..) Os departamentos amazônicos da Colômbia, Peru, Bolívia, Equador e Brasil jamais desfrutaram da presença do Estado nas zonas costeiras. As áreas fronteiriças formadas onde o Brasil se encontra com a Bolívia e Peru, Colômbia e Peru, Colômbia e Venezuela, e Venezuela e Guiana, todos apresentam áreas crônicas de preocupação para os governos de todos esses países.²⁵

No Brasil, além das amplas trilhas da Amazônia e do “oeste selvagem” da região da tríplice fronteira que se apresentam como territórios sem governo, várias favelas, especialmente, no Rio de Janeiro e em São Paulo exibem áreas de extrema insegurança.²⁶ Na América Latina, a criminalidade de alta intensidade tornou-se uma das principais ameaças à paz e à estabilidade das instituições. Organizações criminosas desestabilizam a ordem interna e extrapolam as fronteiras nacionais.

A construção conceitual estabelecida para ideia de áreas não governadas ou “black spots” - “buracos negros” - está intimamente ligada ao desenvolvimento das percepções estadunidenses e ao léxico operado em seus órgãos burocráticos.²⁷

Foi entre 2007 e 2008 que o emprego da expressão “áreas não-governadas” primeiro apareceu nos documentos do Departamento de Defesa norte-americano (LAMB, 2008). Tal concepção fornece ferramentas para análise de novas dinâmicas, tais como os atores transnacionais, uso de novas mídias (ex. propaganda do islamismo radical) e exploração dos buracos virtuais (ex. lavagem de dinheiro), fronteiras borradas por identidades desterritorializadas (ex. etnias na África e tribos árabes), conflitos civis e fluxos de refugiados, e perigos vindos de áreas suburbanas (ex. os banlieus de Paris ou favelas do Rio de Janeiro). No tocante aos espaços físicos, a expressão áreas não-governadas denota, portanto, a incapacidade de controle, pela autoridade estatal, do território circunscrito por suas fronteiras. Refere-se aos locais em que há debilidade total do poder governamental ou uma intermitência no exercício de soberania pelo poder formal (zonas de baixa governabilidade). Esta situação pode ser encontrada em Estados que, a despeito de sua robustez econômica e legitimidade política, não estão aptos a exercer autoridade sobre todo o território que lhes pertence por ineficiência do

²⁵ SOUTHERN Pulse. Ungoverned Spaces in the Americas, Part I. *InSight Crime*, jul. de 2011. Disponível em <<https://www.insightcrime.org/news/analysis/ungoverned-spaces-in-the-americas-part-i/>>. [Acessado em 08/11/2018]. Tradução do autor. Trecho original em inglês: Trafficking corridors and the land that surrounds them in northeastern Mexico are some of the country’s most high profile ungoverned zones. (...) El Salvador’s Santa Ana and Calatenango departments represent a robust trafficking corridor from Honduras to Guatemala, and likely present the highest concentration of this country’s ungoverned spaces. (...)The Amazon departments of Colombia, Peru, Bolivia, Ecuador, and Brazil have, arguably, never enjoyed the state presence afforded for coastal zones. The tri-border areas formed where Brazil meets with Bolivia and Peru, Colombia and Peru, Colombia and Venezuela, and Venezuela and Guyana all present chronic areas of concern for the governments of all these countries.

²⁶ SOUTHERN Pulse. Ungoverned Spaces in the Americas, Part II. *InSight Crime*, ago. de 2011. Disponível em <<https://www.insightcrime.org/news/analysis/ungoverned-spaces-in-the-americas-part-ii/>>. [Acessado em 08/11/2018].

²⁷ MATEO, Luiza; SANTOS, Aline Pavan. Entre o departamento de Estado, os think tanks E a USAID: a visão estadunidense das áreas não governadas na América do Sul. *Mediações*, Londrina, v. 16, n.2, p. 193-209, jul./dez. de 2011, p.195.

seu aparato burocrático e logístico (GATES, 2010; LAMB, 2008; MENKHAUS, 2007; RABASA et al., 2007).²⁸

O termo áreas não governadas fora cunhado por Bartosz Hieronim Stanislawski para

designar as áreas ao redor do mundo que se encontravam fora do efetivo controle governamental, capazes de gerar e propagar insegurança, a despeito de permanecerem relativamente excluídas da agenda internacional. A abordagem realizada por Stanislawski abrange tanto grupos terroristas quanto organizações criminosas transnacionais, como “males globais” capazes de afetar a segurança e a estabilidade internacional.²⁹

Atentando ao quadro geral em que se insere a discussão proposta neste trabalho, bem como o conceito apresentado para o termo central, buscar-se analisar ao longo do texto como o surgimento desses espaços sem governo se configuraria como uma ameaça a ideia de soberania estatal. Para tal, será estudado o aparecimento de áreas não governadas no interior de grandes centros urbanos no território nacional do Brasil, tendo como núcleo de análise a cidade do Rio de Janeiro. Parte-se da ausência de uma presença efetiva do Estado, associada a baixa governabilidade exercida no interior de áreas urbanas do país como progenitora de espaços sem governo. Dessa maneira, propõe-se uma reflexão acerca da fortitude da soberania brasileira, identificando possíveis ameaças a mesma.

Dessa forma, conforme o entendimento exposto no início desta seção, salienta-se que a compreensão da conjuntura internacional é fundamental para entender de maneira complexa e profunda o conceito principal desta pesquisa. Destaca-se que o fim da Guerra Fria, a imposição de uma única ideologia, o crescente processo de globalização e o desenvolvimento dos canais de comunicação, modificaram a forma que as relações humanas se dão, conectando todo o mundo. Neste novo cenário, a própria concepção clássica de Estado vai ser posta em questionamento, frente aos novos desafios que surgem, tanto no que consiste o âmbito de sua política externa, como sua política interna, e tais questões influem no mesmo campo de debate.

3 METODOLOGIA

De acordo com Pedro Demo, “a ciência propõe-se a captar e manipular a realidade assim como ela é, sendo a metodologia uma preocupação instrumental, tratando das formas de se fazer ciência, cuidando dos procedimentos, das ferramentas, dos caminhos”.³⁰ Assim, destaca-se que é fundamental que todo trabalho de pesquisa que se proponha científico atende-se precipuamente aos procedimentos e delineamentos a serem utilizados na análise e captação de

²⁸ MATEO, Luiza; SANTOS, Aline Pavan. 2011. *Ibid*, p.196.

²⁹ VISACRO, Alessandro. 2018. *Ibid*, p.175.

³⁰ DEMO, Pedro. *Introdução à metodologia da ciência I*. Ed. 2. São Paulo: Atlas, 1985. p.19 e 20.

dados e informações referentes ao campo que se pretende estudar. Todavia, é preciso destacar que toda pesquisa deve prezar, essencialmente, pelo seu caráter inovador e criativo.

Como em tudo na vida, a ciência não é ensinada totalmente, porque não é apenas técnica. É igualmente uma arte. E na arte vale a máxima: é preciso aprender a técnica, para termos base suficiente; mas não se pode sacrificar a criatividade à técnica; vale precisamente o contrário; o bom artista é aquele que superou os condicionamentos da técnica e voa sozinho. Quem segue excessivamente as técnicas, será por certo medíocre, porquanto onde há demasiada ordem, nada se cria.³¹

Tendo em vista, a salutar importância dos processos metodológicos para um trabalho que se propõe científico esta seção se dedicará a trabalhar os delineamentos metodológicos que essa pesquisa fará uso no seu processo de construção e estruturação.

3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme evidencia Antônio Gil, “a pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos”.³² Esta pesquisa apresenta caráter qualitativo, tendo em conta que se trata de uma análise narrativa de temas como, por exemplo, poder, soberania e a própria concepção de Estado, inseridos no contexto das interações humanas, visando compreender e interpretar o desenvolvimento de áreas não governadas no interior de Estados, com foco no caso brasileiro, buscando ao final expressar uma análise crítica dos resultados obtidos.

Emprega-se nesta pesquisa o método exploratório, que tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema proposto, com vistas a torná-lo mais explícito ou afim de constituir hipóteses.³³ O trabalho foi desenvolvido, essencialmente, a partir da leitura de livros, periódicos acadêmicos e artigos relevantes dentro do campo temático estudado. Exibe natureza predominantemente teórica e descritiva, na medida que busca desenvolver as características do objeto estudado, expondo os fatos ou fenômenos, para estabelecer a natureza das relações entre as variáveis delimitadas no tema, ou seja, da relação resultante dos processos de urbanização brasileira, da concentração e exacerbação das desigualdades e mazelas sociais, bem como o desenvolvimento de atividades ilícitas e, por último, o surgimento de áreas, dentro do território soberano do Estado, não governadas e refém, muitas vezes, de poderes paralelos que ocupam tais espaços. Por fim, recorre-se a análise de caso concreto, no intuito de aprofundar na questão problema proposta para discussão.

³¹ DEMO, Pedro. 1985. *Ibid*, p.22.

³² GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. Ed. 4. São Paulo: Atlas, 2002. p.17.

³³ GIL, Antônio Carlos. 2002. *Ibid*, p.41.

De acordo com Gil, “o estudo de caso consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”.³⁴ Levando em conta o caráter exploratória desta pesquisa, buscaremos examinar o caso concreto da cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, que sofre com um grave problema no que tange às questões de segurança atualmente, visando um aprofundamento dos conceitos abordados nesta pesquisa.

Analisaremos o contexto da urbanização carioca em paralelo ao surgimento de aglomerados subnormais.³⁵ Em seguida detalharemos os problemas que emergem como reflexo de uma deficiente e ineficaz presença do poder público, no que consiste seu papel de garantidor de direitos sociais fundamentais, buscando explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos. “Os propósitos do estudo de caso não são os de proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população, mas sim o de proporcionar uma visão global do problema ou de identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados”.³⁶ Dessa maneira, examina-se a conjuntura carioca visando identificar os problemas gerais da forma como se exerce governabilidade no Brasil atualmente, identificando falhas e analisando as implicações desta no que concerne o caráter soberano do país.

4 NOVOS DESAFIOS NO MUNDO GLOBALIZADO: A ECLOSÃO DE ÁREAS NÃO GOVERNADAS

Desde o fim da Guerra Fria conflitos interestatais tem sido cada vez mais raros. Existe atualmente um predomínio de conflitos de carácter mais local e o uso da força deixou de ser hegemonicamente patente do Estado. Segundo o General Álvaro de Souza Pinheiro

o crime organizado, a migração e o extremismo violento estão em alta e tornar-se-ão os mais importantes fatores de desestabilização. Os Estados nacionais constituídos dominam a construção política, porém, os atores não estatais competirão cada vez mais vigorosamente com os Estados nacionais pela influência sobre as populações. A soberania permanecerá um conceito válido para a integridade territorial, porém, a soberania econômica, a soberania da informação e a soberania cultural ficarão cada vez mais difíceis de proteger. Tudo isso será ainda mais complexo em função das mudanças climáticas, crescimento da população global, emergência de tecnologias imprevisíveis, crises econômicas periódicas e, principalmente, da ameaça cada vez

³⁴ GIL, Antônio Carlos. 2002. *Ibid*, p.54.

³⁵ De acordo com a classificação do IBGE, aglomerados subnormais é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios: Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais. (IBGE, 2010, p.19)

³⁶ GIL, Antônio Carlos. 2002. *Ibid*, p.55.

mais presente de Estados falidos. A probabilidade de conflitos de maior intensidade entre Estados nacionais desenvolvidos está decrescendo sensivelmente. Mesmo que se aceite a possibilidade realística da eclosão de confrontações armadas entre atores estatais, o mais provável é que empreguem métodos assimétricos de guerra.³⁷

O século XX consagrou o estereótipo da guerra industrial amparado pela concepção de Clausewitz acerca da natureza e da forma dos conflitos armados. Entretanto, o século XXI impõem uma nova realidade, pois vivemos em uma era de predomínio quase que absoluto da violência armada não estatal.

Noventa e seis por centos dos conflitos ocorridos na década de 1990 não obedeceram ao tradicional modelo de guerra entre Estados, consagrado como paradigma na Era Industrial. Na verdade, uma torrente de distúrbios intraestatais de base étnica e religiosa, extremamente complexos, monopolizou a agenda internacional, acentuando uma tendência já observada durante o período da Guerra Fria, qual seja: a quebra do pretenso monopólio estatal sobre o uso da força.³⁸

Neste período da história, no qual “o pretenso monopólio estatal sobre a aplicação da força coercitiva foi, definitivamente, quebrado”,³⁹ “a humanidade deixa a “idade do aço” e ingressa na era da informação, passando, mais uma vez, por profundas transformações sociais, políticas, econômicas e ambientais”.⁴⁰

Na era da informação diversos desafios são colocados defronte a compreensão clássica de Estado. Nesta concepção a soberania é um conceito fundamental para o entendimento do que se define por Estado. Desde a Revolução Francesa em 1789, e o conseqüente advento do Estado Moderno Constitucional, o conceito de soberania, juntamente com os conceitos de território e povo foram fixados enquanto elementos constitutivos do que se entende como Estado na contemporaneidade.

O conceito de soberania é basilar no que concerne a ideia de Estado Moderno. Conforme Jean Bodin, “a soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios de estado de uma República”,⁴¹ elemento essencial do Estado. Ao tratar-se das “características da soberania, praticamente a totalidade dos estudiosos a reconhece como una, indivisível,

³⁷ PINHEIRO, General Álvaro de Souza *apud* VISACRO, Alessandro. *Áreas não governadas no interior do Estado e suas implicações na Segurança e na Defesa*. 2016, p.02. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).

³⁸ VISACRO, Alessandro. *A guerra na era da informação*. Editora contexto, 2018. São Paulo, p.61.

³⁹ VISACRO, Alessandro. 2016. *Ibid*, p.02.

⁴⁰ VISACRO, Alessandro. 2016. *Ibid*, p.02.

⁴¹ BODIN, Jean *apud* DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Editora Saraiva, 30ª edição, 2011. São Paulo, p.69

inalienável e imprescritível”.⁴² De tamanha importância é o conceito de soberania, que Sahid Maluf chega a afirmar que não há estado perfeito sem soberania.⁴³

A soberania é una, uma vez que é inadmissível dentro de um mesmo Estado, a convivência de duas soberanias. É indivisível, pois os fatos ocorridos no Estado são universais, sendo inadmissível, por isso mesmo, a existência de várias partes separadas da mesma soberania. É inalienável, já que se não houver soberania, aquele que a detém desaparece, seja o povo, a nação ou o estado. É imprescritível, principalmente, justificando-se pelo fato de que jamais haveria supremacia em um Estado, se houvesse prazo de validade. A soberania é permanente e só desaparece quando forçado por algo superior.⁴⁴

Segundo Visacro, no interior de “genuínos “black spots”, o poder soberano do Estado sobre seus elementos materiais deixa de ser, a um só tempo, absoluto, perpétuo, inalienável, uno, indivisível, imprescindível e exclusivo”.⁴⁵ Neste sentido, a soberania deixaria de existir ou seria agudamente suavizada, haja vista que organizações paralelas poderiam se apropriar de espaços sem governo e passariam - por vezes- exercer funções antes monopólio do Estado, como a força coercitiva legítima sobre aquele território.

Os novos tipos de conflitualidade que se desenvolvem atualmente evidenciam o surgimento de grupos paralelos que avocam o uso da força para si, apresentando novas demandas por segurança.

Apesar de não serem inéditas em sua essência, são requeridas em um novo contexto. Nem tanto pela dimensão dos danos experimentados, mas sobretudo pela conectividade e interdependência dos mais variados fatores. Crimes transfronteiriços, terrorismo doméstico e internacional, fluxos migratórios, pressão demográfica, urbanização incontida, fortalecimento de identidades étnicas e culturais, globalização, escassez de recursos e questões ambientais são apenas alguns dos componentes desse intrincado mosaico.⁴⁶

É diante desse complexo cenário que observaremos o desenvolvimento de espaços sem governo no interior dos Estados. Esse fenômeno tem sido foco de muitas discussões e preocupações, tendo em conta o que poderia significar em termos de ameaça para soberania estatal e as possíveis consequências para questões de segurança internacional.

O conceito de áreas não governadas gira em torno de uma concepção estadocêntrica, considerando que parte do pressuposto que sem a presença estatal determinada área é ausente de ordem. Entretanto, cabe aqui destacar que apesar da ausência de uma presença estatal estas áreas acabam por serem governadas por poderes paralelos que se instauram na região. “As preocupações expressas sobre espaços não governados decorrem em grande medida da

⁴² DALLARI, Dalmo de Abreu. 2011. *Ibid*, p.73.

⁴³ ALVES, Felipe Dalenogare. O conceito de soberania: Do estado moderno até a atualidade. *Revista Âmbito Jurídico*, v. 83, 2010. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8786>. [Acessado em 16/08/2018].

⁴⁴ ALVES, Felipe Dalenogare. 2010. *Ibid*.

⁴⁵ VISACRO, Alessandro. 2018. *Ibid*, p.177.

⁴⁶ VISACRO, Alessandro. 2018. *Ibid*, p.76.

premissa de que a soberania do Estado territorial é a forma natural e correta de organização política que delinea e produz a ordem mundial”.⁴⁷ O termo foi desenvolvido

por muitos governos e organizações internacionais, confrontando o aparente surgimento após a Guerra Fria de territórios politicamente desordenados, nos quais a provisão estatal de bens de governança entrou em colapso. Espaços sem governo são vistos como arenas sociais, políticas e econômicas onde os estados não exercem “soberania efetiva”, ou onde o controle estatal é ausente, fraco ou contestado.⁴⁸

Grande parte das discussões em torno do surgimento de áreas não governadas se desenvolve subjacente aos problemas referentes a existência de Estados falidos ou em vias de falência. Estes se “inserirem na agenda internacional como fontes perenes de instabilidade e insegurança”.⁴⁹ Estados falidos são entidades

políticas débeis, carentes de legitimidade, que, em virtude da profunda deterioração do quadro político, econômico, social e/ou ambiental, tornam-se inoperantes, dando lugar, total ou parcialmente, a estruturas paralelas de poder, que levam à erosão definitiva das instituições nacionais, à condição de anarquia e, invariavelmente, às mais diferentes e brutais formas de violência armada e degradação da condição humana.⁵⁰

Tais Estados apresentam o cenário ideal para o surgimento de poderes paralelos. Contudo a eclosão de áreas não governadas não se limita apenas a situações do gênero. Esses espaços sem governo

podem estar localizados em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, apresentando diversas dimensões territoriais possíveis. São formados em locais em que há um déficit de governança do Estado, que não garante os serviços básicos à população dessas regiões, fazendo com que esse vácuo governamental seja logo preenchido pela autoridade informal de diversos grupos, por vezes envolvidos na criminalidade. Nesse caso, tais grupos se beneficiam não só da falta de controle governamental, mas também da globalização, cujo avanço tecnológico nas áreas de transporte e comunicação, além de relativizar a imponência das fronteiras do Estado, oferece novos meios para a prática de crimes.⁵¹

De modo geral, o debate relativo ao desenvolvimento de áreas não governadas está “relacionado às chamadas “novas ameaças”, definidas ao fim dos anos de 1980, que abarcam o terrorismo, o narcotráfico, as migrações ilegais e o crime organizado transnacional”.⁵² Simultaneamente, como já abordado, o debate se aproxima das discussões teóricas em torno

⁴⁷ CLUNAN, Anne L.; TRINKUNAS, Harold. 2008. *Ibid*, p.07. Tradução do autor. Trecho original em inglês: The concerns expressed about ungoverned spaces stem largely from the premise that territorial state sovereignty is the natural and right form of political organization that delineates and produces world order.

⁴⁸ CLUNAN, Anne L.; TRINKUNAS, Harold. 2008. *Ibid*, p.05. Tradução do autor. Trecho original em inglês: It originally arose from the state-centered conceptualization developed by many governments and international organizations confronting the apparent emergence following the Cold War of politically disordered territories in which state provision of governance goods had collapsed. Ungoverned spaces are viewed as social, political, and economic arenas where states do not exercise “effective sovereignty,” or where state control is absent, weak, or contested.

⁴⁹ VISACRO, Alessandro. 2018. *Ibid*, p.173.

⁵⁰ VISACRO, Alessandro. 2016. *Ibid*, p.05.

⁵¹ SOUZA, Marília Carolina Barbosa. 2012. *Ibid*, p.12.

⁵² MATEO, Luiza; SANTOS, Aline Pavan. Entre o departamento de Estado, os think tanks E a USAID: a visão estadunidense das áreas não governadas na América do Sul. *Mediações: Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 16, n.2, jul./dez. 2011, p.194.

de Estados falidos, Estados fracos e governança efetiva, “ambas abordagens ganham significativa importância dentro dos estudos de segurança internacional”.⁵³ Tais discussões tiveram impacto relevante no que concerne especialmente

a política externa dos Estados Unidos (EUA), seja por sua condição de potência no sistema internacional, ou pelo reconhecimento de que tais “espaços de baixa governança” são possíveis ameaças à estabilidade global e podem afetar diretamente o país, como ocorreu em 11 de setembro de 2001.⁵⁴

Tendo em vista a exposição das principais abordagens dada ao tema trabalhado nesta pesquisa, aprofundaremos um tanto mais no conceito de áreas não governada, e seguidamente, debateremos o desenvolvimento dessas áreas no interior das cidades brasileiras partindo do processo de urbanização que passou o país a partir do século XX.

4.1 O QUE SÃO ÁREAS NÃO GOVERNADAS OU “BLACK SPOTS”?

Áreas não governadas ou “black spots” são regiões localizadas dentro de um Estado, sobre as quais o governo formal deixa de exercer presença efetiva, perdendo sua capacidade de governabilidade. “O tipo de ordem vigente nesses territórios é, quase sempre, desconhecido tanto por parte das autoridades governamentais como pela comunidade internacional”.⁵⁵

A abordagem política atual aos espaços sem governo” repousa sobre uma conceitualização não especificada de “boa governança” e “soberania efetiva” que parece tomar o estado de bem-estar ocidental do século XX como modelo e base para a ordem global no século XXI”.⁵⁶ O surgimento de espaços sem governo estariam associados a falta de uma efetiva presença do poder público em partes do seu território que acaba por criar um vácuo de poder rapidamente preenchido por grupos paralelos, geralmente associados a atividades ilícitas.

(...) o vácuo de poder deixado pelo Estado acarreta a perda do monopólio do uso da força e, com isso, favorece a emergência de poderes para-estatais com acesso a armamentos, ao tráfico e ao crime. Em última instância, esses fatores se somam a condições degradantes de sobrevivência das populações locais que se afiliam a grupos capazes de suprir suas necessidades básicas. Com isso, estas populações passam a ser recrutáveis para ações terroristas ou participantes na produção de entorpecentes. Em outras palavras, áreas não-governadas constituem potenciais santuários terroristas que, segundo Lamb (2008), podem existir em áreas remotas, espaços urbanos, ambientes marítimos ou redes de comunicação em que atores ilícitos conseguem organizar, planejar, angariar fundos, recrutar, treinar e operar sem que um órgão regulador legítimo os impeça.⁵⁷

⁵³ MATEO, Luiza; SANTOS, Aline Pavan. 2011. *Ibid*, p.194.

⁵⁴ MATEO, Luiza; SANTOS, Aline Pavan. 2011. *Ibid*, p.194.

⁵⁵ SOUZA, Marília Carolina Barbosa. 2012. *Ibid*, p.11.

⁵⁶ CLUNAN, Anne L.; TRINKUNAS, Harold. 2008. *Ibid*, p.06. Tradução do autor. Trecho original em inglês: The current policy approach to ungoverned spaces rests on an underspecified conceptualization of “good governance” and “effective sovereignty” that appears to take the Western welfare state of the 20th century as its model and as the basis for global order in the 21st century.

⁵⁷ MATEO, Luiza; SANTOS, Aline Pavan. 2011. *Ibid*, p.197.

O desenvolvimento dessas áreas se daria como reflexo da ausência de políticas públicas⁵⁸ vindas do poder público ou mesmo como fruto de políticas públicas ineficientes e equivocadas, fazendo com que o Estado seja incapaz de prover em parte de seu território serviços básicos para população. Desde vácuo de poder gerado pela ineficiência estatal, poderes paralelos desenvolvem-se e passam a prover a população circunscrita naquela área os serviços que o Estado não executa. No entanto, o desenvolvimento desses grupos quase sempre está ligado a atividades ilícitas, como o tráfico de drogas e armas internacional, o que acaba por tornar essas regiões extremamente violentas.

(...) a aparência de espaços não governados é um reflexo do declínio da eficácia dos estados como construções políticas e sociais. A preocupação com esse fenômeno é amplamente refletida na literatura recente sobre estados, globalização e governança, e inclui não apenas a desordem que acompanha os estados fracassados ou as guerras civis, mas também o enfraquecimento dos sistemas partidários como um veículo para organizar demandas públicas, e o encolhimento progressivo do estado de bem-estar social em todo o mundo como um mecanismo para satisfazer essas demandas.⁵⁹

A ausência da presença efetiva do poder público e a conseqüente perda do poder estatal para grupos paralelos, nos levar a destacar dois problemas fundamentais gerados em decorrência de tal cenário. Tais questões estariam relacionadas aos problemas de segurança pública, dada a ilegalidade das atividades exercidas nessas áreas e aos problemas que poderiam gerar em termos de segurança internacional, quando destacamos, a título de exemplificação, o terrorismo transnacional e o tráfico internacional de drogas e armas. De acordo com Marília Carolina Barbosa de Souza “às agências de segurança nacionais têm pouca supervisão sobre os “black spots”, que se tornam terrenos propícios para que grupos terroristas e criminosos desenvolvam livremente suas atividades ilícitas”.⁶⁰

(...) se as atividades desenvolvidas nos “black spots” dificilmente são de conhecimento do governo central do país ou da comunidade internacional e os grupos que as praticam geralmente não respeitam ou não reconhecem fronteiras nacionais, logo atos ilícitos podem transbordar com mais facilidade os domínios do Estado anfitrião. Logo, ao mesmo tempo em que os Estados se mantêm enraizados em sua conceptualização clássica, fechados em princípios como soberania, autodeterminação dos povos e não-intervenção, criminosos expandem o escopo de suas atividades, contornando as limitações estatais. [...] O México é um exemplo de país que possui

⁵⁸ “O processo de elaboração de política pública, também conhecido como ciclo de políticas públicas consiste em cinco atividades essenciais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Nessa concepção, as atividades das políticas não ocorrem em “estágios”, com uma progressão linear de um para o outro. Ao contrário, são conjuntos de atividades discretas, embora interrelacionadas, em que os gestores públicos podem se envolver para alcançar os objetivos das políticas da sua sociedade e do seu governo.” (BRANCALEON; YAMANAKA; DE CASTRO; CUPGHI; PASCHOALOTTO, 2015, p.03)

⁵⁹ CLUNAN, Anne L.; TRINKŪNAS, Harold. 2008. *Ibid*, p.03 e 04. Tradução do autor. Trecho original em inglês: (...) the appearance of ungoverned spaces is a reflection of the decline in the effectiveness of states as political and social constructs. Preoccupation with this phenomenon is broadly reflected across the recent literature on states, globalization, and governance, and it includes not only the disorder that attends failing states or civil wars, but also the withering of party systems as a vehicle for organizing public demands, and the progressive shrinking of the welfare state across the world as a mechanism for satisfying these demands.

⁶⁰ SOUZA, Marília Carolina Barbosa. 2012. *Ibid*, p.11.

“black spots”, já que há regiões em que o poder do Estado não vigora – caso de Ciudad Juárez, onde grupos de narcotráfico impõem suas próprias normas de convivência.⁶¹

Essencialmente, a problemática do desenvolvimento de áreas não governadas está associada às questões de segurança, tanto do ponto de vista interno como externo. A falha estatal de manter uma efetiva presença, garantido a governabilidade por todo território nacional cria áreas marcadas por um vácuo de poder e conseqüentemente produz a emergência de áreas não governadas. Tais áreas são, quase sempre, ocupadas por grupos ligados atividades ilícitas. As chamadas novíssimas guerras, assim como as novas guerras, envolvem grupos não estatais, ocorrendo principalmente em espaços sem governo.

Como destaca a autora Marília Carolina Barbosa de Souza uma das problemáticas que emergem do desenvolvimento de “black spots”

trata-se da violência urbana, predominante em grandes cidades de países emergentes. A falha na governança por parte das autoridades centrais do Estado acaba gerando nesses locais pequenos “black spots”, situados geralmente em periferias onde as forças policiais não chegam e, por conseqüência, acaba vigorando normas sociais paralelas às formais. Nesses “black spots” operam com frequência gangues e narcotraficantes, que buscam expandir sua influência por regiões estratégicas e obter lucros com suas atividades ilícitas. Para tanto, utiliza-se constantemente a violência.⁶²

Nesta perspectiva, o caso específico que abordamos nesta pesquisa discute a possível perda da soberania estatal do Brasil, frente o desenvolvimento de espaços sem governo no interior de importantes centros urbanos do país, analisando o caso particular da cidade do Rio de Janeiro.

4.2 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E O SURGIMENTO DE ÁREAS NÃO GOVERNADAS

A rapidez dos processos de urbanização e das mudanças tecnológicas “ocorridas ao longo das últimas décadas tem criado uma nova geografia de poder no mundo, na qual grandes cidades e regiões ganham crescente importância”.⁶³ Nas sociedades modernas os problemas mais alarmantes estão centrados nas regiões metropolitanas, onde os governos parecem sobrecarregados e incapazes de lidar com as situações complexas que enfrentam. Enormes massas populacionais, concentradas em congestionadas zonas urbanas, exigem maior oferta de serviços, e de padrões mais elevados,⁶⁴ e na grande maioria das vezes o Estado não tem sido capaz de atender as demandas sociais que são postas pela sociedade.

⁶¹ SOUZA, Marília Carolina Barbosa. 2012. *Ibid*, p.12 e 11.

⁶² SOUZA, Marília Carolina Barbosa. 2012. *Ibid*, p.14 e 15.

⁶³ GASPAR, Ricardo Carlos. A economia política da urbanização contemporânea. *Rede de Revistas Científicas de América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal. Cadernos Metropolitanos*, v. 13, n. 25, p. 235, jan./jun. 2011, São Paulo.

⁶⁴ JONES, George. O futuro das grandes áreas metropolitanas e sua administração. *Revista de Administração Pública*, 18(1):4-21, jan./mar. 1984. Rio de Janeiro, p.04.

No cenário brasileiro, o país foi, ao longo de muitos séculos, agrário e rural. Foi a partir do “século XVIII que a urbanização se desenvolveu, atingindo sua maturidade no século XIX e adquirindo as características que conhecemos hoje, apenas no século XX”.⁶⁵ Até meados da década de 1940 a população brasileira era predominantemente rural, o impacto do processo de modernização, paralelamente ao aprofundamento do capitalismo no país, estimulou o desenvolvimento de um complexo parque industrial. Esse processo de modernização proporcionou um amplo crescimento econômico,⁶⁶ tornando a cidade um espaço atrativo para uma população rural, que buscava melhores condições de emprego, salário e moradia. Nesse contexto “as grandes metrópoles, especialmente São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, eram vistas como alternativa de melhora das péssimas condições da vida rural”.⁶⁷

Em um curto espaço de tempo o país vivenciou um período de intenso êxodo rural que acarretou em uma queda drástica no número de habitantes do campo. Entre os anos de 1940 e 2000, milhares de pessoas migraram para as regiões metropolitanas e capitais de estados.

Em 1940, o contingente de população urbana no Brasil correspondia a 12,8 milhões de habitantes e, em 2000 atingiu 137,9 milhões. A incorporação de áreas que em censos anteriores eram classificadas como rurais, o crescimento vegetativo nas áreas urbanas e a migração no sentido rural-urbano, das regiões agrícolas para os centros industriais, estão entre as causas atribuídas ao incremento ocorrido no período. Em 1940, nenhuma das regiões brasileiras tinha atingido 50% no nível de urbanização, sendo que a Região Sudeste, que possuía 40% de sua população em áreas urbanas, detinha 46,6% do total da população urbana no País, enquanto as demais regiões tinham níveis de urbanização entre 23% e 28%.⁶⁸

⁶⁵ SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. Editora Hucitec. São Paulo, 1993, p.19.

⁶⁶ Entre 1940 e 1980 o Brasil cresceu, economicamente, a taxas muito altas (crescimento do PIB equivalente a 7% ao ano) e, embora a riqueza gerada por esse crescimento tenha sido muito mal distribuída, ainda assim proporcionou melhora de vida a grande parte da população, além de resultar em uma respeitável base produtiva (MARICATO, 2002, p. 02).

⁶⁷ MARICATO, Ermínia. Dimensões da tragédia urbana. *Revista Consciência*. Publicado em 20 de mar. de 2002. p.02. Disponível em <http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_tragediaurbana.pdf>. [Acesso em 25 de set. de 2018].

⁶⁸ IBGE. *Tendências demográficas: Uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.



Gráfico 1. O crescimento da população urbana no Brasil de 1940 a 2010.

Fonte: GOBBI, Leonardo Delfim. *Urbanização Brasileira*. Globo Educação, 2017. Disponível em <<http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html>>. [Acessado em 02/10/2018].

De acordo com o estudioso Milton Santos, o período compreendido entre 1940 a 1980 consistiu no momento da real inversão da população brasileira dentro do quadro geral de seu processo de globalização. “Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia”.⁶⁹

BRASIL			
	População Total	População Urbana	Índice de Urbanização
1940	41.326.000	10.891.000	26,35
1950	51.944.000	18.783.000	36,16
1960	70.191.000	31.956.000	45,52
1970	93.139.000	52.905.000	56,80
1980	119.099.000	82.013.000	68,86
1991	150.400.000	115.700.000	77,13

Tabela 1. Índice de urbanização brasileira. Fonte: SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. Editora Hucitec. São Paulo, 1993. p.29.

No ano 2000, aproximadamente, 81% da população brasileira era urbana, o que levou o Brasil a ser considerado um dos países mais urbanizados do planeta, sendo que perto de 30% dessa população viviam em apenas nove metrópoles.⁷⁰ Todavia, a expansão dos centros urbanos e o crescente processo de migração dos brasileiros das zonas rurais para as cidades não foram

⁶⁹ SANTOS, Milton. 1993. *Ibid*, p.29.

⁷⁰ MARICATO, Ermínia. 2002. *Ibid*, p.02.

acompanhados de políticas que coordenasse a expansão das cidades que absolveram, sem infraestrutura, um grande contingente populacional, resultando em um crescimento desordenado e descontrolado dos centros urbanos.

O crescimento urbano resultante desse intenso crescimento demográfico se fez, em grande parte, fora da lei (sem levar em conta a legislação urbanística de uso e ocupação do solo e código de obras), sem financiamento público (ou ignorado pelas políticas públicas) e sem recursos técnicos (conhecimento técnico de engenharia e arquitetura). Sem alternativas, a população se instalou como pôde, com seus poucos recursos e conhecimento.⁷¹

Na década de 1940 as cidades pareciam ser a promessa da superação do Brasil arcaico rumo à modernização e emancipação política e econômica.⁷² Entretanto, as consequências desse processo de urbanização desestruturado resultará no inchaço das cidades, na segregação espacial e no aprofundamento das desigualdades sociais, “no final do século a imagem das grandes cidades está marcada por favelas, poluição do ar e das águas, enchentes, desmoronamentos, crianças abandonadas, violência e epidemias”.⁷³

Os problemas das áreas metropolitanas são fundamentais - declínio econômico e industrial, decadência urbana, poluição ambiental, tensão racial, pobreza e miséria. Os serviços públicos mais importantes parecem encurralados entre as exigências de desempenho mais eficiente e a falta de recursos - habitação, educação e treinamento profissional, recreação, saúde, assistência social, transportes, lei e ordem.⁷⁴

O fenômeno de industrialização e urbanização no Brasil poderia significar uma melhora dos indicadores sociais, como expansão da rede de água tratada, maior acesso à informação, expansão do emprego industrial, e acesso, mesmo que restrito, aos direitos sociais no trabalho urbano,⁷⁵ contudo, esse processo foi norteado pela negligência de políticas sociais efetivas sobre o uso e ocupação do território urbano resultando no surgimento de bairros imensos, caracterizados pela falta de acesso a serviços básicos e pela pobreza.

A pobreza urbana é maior do que a média da pobreza brasileira e está concentrada nas Regiões Metropolitanas. Dos pobres brasileiros, 33% estão nas "ricas" metrópoles do sudeste. Concentram-se também nas regiões metropolitanas 80% da população moradora das favelas, conforme estudos de Suzana Pasternak. Em nove metrópoles brasileiras moram cerca de 55 milhões de pessoas. É mais do que a população de vários países latino-americanos ou europeus, juntos. O Rio de Janeiro tem população equivalente a um Chile, e São Paulo tem população superior a um Chile e meio. No entanto, o país não tem política institucional para as regiões metropolitanas, como se os índices de violência, poluição e miséria que elas apresentam pudessem ser resolvidos com políticas compensatórias pontuais.⁷⁶

O processo de urbanização vislumbrado como esperança na melhoria da condição de vida da população brasileira na década de 40, não correspondeu ao que se parecia propor. A

⁷¹ MARICATO, Ermínia. 2002. *Ibid*, p.04.

⁷² MARICATO, Ermínia. 2002. *Ibid*, p.03.

⁷³ MARICATO, Ermínia. 2002. *Ibid*, p.03.

⁷⁴ JONES, George. 1984. *Ibid*, p.05.

⁷⁵ MARICATO, Ermínia. 2002. *Ibid*, p.02.

⁷⁶ MARICATO, Ermínia. 2002. *Ibid*, p.03.

ausência de políticas públicas adequadas e o descaso do poder público resultaram na intensificação das desigualdades sociais no país. Neste quadro traçado, a população que surgia e se expandia nos grandes centros urbanos foi se organizando como pôde. Neste cenário a cidade industrial e especulativa que se formava segmenta-se “em territórios excludentes, separando as classes abastadas das camadas populares. Invasões, loteamentos ilegais, favelas e cortiços são as respostas dessas camadas ante a falta de iniciativas dos organismos públicos responsáveis”.⁷⁷

Paralelamente ao processo de urbanização, “o Brasil apresentou um crescimento econômico acelerado durante o período de 1940 a 1980, sem entretanto modificar significativamente a forte desigualdade social”.⁷⁸ A expansão dos centros urbanos e o crescimento de grandes bairros periféricos no país revelaram de maneira explícita as desigualdades sociais enfrentadas pela população brasileira, expressa de maneira visual na configuração geográfica das cidades, efeito da segregação espacial resultante do processo de urbanização.

Em 2001, conforme UN-Habitat, 31,6% da população urbana mundial moravam em assentamentos precários.⁷⁹ No contexto brasileiro esse cenário de precariedade dos centros urbanos fica extremamente evidente. A consequência de um deficiente processo de urbanização e industrialização que intensifica as desigualdades sociais provocou o surgimento de aglomerados subnormais, popularmente denominados como favelas⁸⁰ ou comunidades, um dos problemas mais graves e crescentes no Brasil. “O crescimento vertiginoso das favelas no país está diretamente relacionado ao processo de urbanização, indissociável do período de intensa industrialização, particularmente nas décadas de 1950 a 1970”.⁸¹

Outrossim, a expansão dos centros urbanos no Brasil revelou com clareza o quadro de desigualdade social profundo que existe no país. De acordo com o estudo World Inequality Report a camada 1% mais rica da população brasileira concentra 28% de toda a riqueza do País.

⁷⁷ ZORRAQUINO, Luís D. *O processo de urbanização brasileira e a formação de suas metrópoles*. Programa para análise de revalidação de diplomas. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Departamento de História e Teoria, agosto de 2005. Disponível em <<https://pt.scribd.com/document/315842348/Urbanizacao-no-Brasil-pdf>>. [Acessado em 18/10/2018]

⁷⁸ MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: Metrôpoles brasileiras. *São Paulo em perspectiva*, 14(4) 2000, p.26.

⁷⁹ FILHO, Alfredo Pereira de Queiroz. Sobre as origens da Favela. *Mercator - Revista de Geografia da UFC*, vol. 10, núm. 23, set./dez. 2011. Fortaleza, p. 34.

⁸⁰ Favela é o nome popular atribuído a diferentes plantas brasileiras. Ao que tudo indica, a espécie da família Euphorbiaceae passou a caracterizar os agrupamentos de domicílios urbanos precários graças a um contexto geográfico e histórico muito peculiar. Esse conjunto de circunstâncias pode ser sintetizado pelo encadeamento de quatro principais elementos: planta, topográfica, combate e narrativa. (FILHO, 2011, p.36 e 37)

⁸¹ FILHO, Alfredo Pereira de Queiroz. 2011. *Ibid*, p. 34.

Os dados apontam uma desigualdade social maior do que a constatada nas regiões do Oriente Médio, Europa Ocidental, Estados Unidos e África do Sul.⁸² Um levantamento realizado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) evidenciou que metade dos trabalhadores tinha renda média inferior a um salário mínimo em 2016. Além disso, o estudo também mostra que a parcela dos 1º com mais rendimentos, recebiam 36 vezes mais que os 50% mais pobres.⁸³ Segundo a ONU o Brasil está entre os cinco países mais desiguais do mundo. O estudo “The concentration of income at the top in Brazil”, baseado nos dados do imposto de renda referentes ao período de 2006 a 2014, mostram que a desigualdade não diminuiu no país nos oito anos analisados.⁸⁴

As desigualdades sociais evidenciam problemas para além da questão econômica. Grande parcela da população não tem acesso ou este é limitado quando discutimos questões de saúde e educação. Serviços básicos como saneamento ainda é um problema grave enfrentado pelo país. Cerca de 100 milhões de pessoas não têm suas casas ligadas a redes de esgoto, e apenas 40% dos esgotos são tratados.⁸⁵ Segundo um estudo do Instituto Trata Brasil com a BRK Ambiental, no Brasil, uma em cada quatro mulheres não têm acesso adequado a água tratada, coleta e tratamento de esgoto.⁸⁶

O surgimento e o crescimento de extensos bairros carentes - favelas- revelam a ineficiência do poder estatal em garantir à população acesso aos serviços e direitos básicos, como saúde, educação, transporte, segurança, saneamento básico e moradia adequada e produzem como resultado um cenário de segregação espacial na cena urbana. A ausência de uma efetiva presença estatal nestas vastas regiões que se concentram no interior de importantes centros urbanos do país leva a formação de bolsões de exclusão social. Como efeito, visualizamos a formação de áreas fragilizadas e que acabam por se tornar propensas ao aparecimento de poderes paralelos.

⁸² CAMADA 1% mais rica da população brasileira detém 28% da riqueza do País. *Brasil Econômico*, dez. de 2017. Disponível em <<https://economia.ig.com.br/2017-12-15/desigualdade-social-brasil.html>>. [Acessado em 29/10/2018].

⁸³ CORRÊA, Marcello. Economistas: dados do IBGE mostram que desigualdade ainda é batalha a ser vencida nov. de 2017. *O Globo: Economia*. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/economistas-dados-do-ibge-mostrar-que-desigualdade-ainda-batalha-ser-vencida-22128307>>. [Acessado em 29/10/2018].

⁸⁴ BRASIL está entre os cinco países mais desiguais, diz estudo de centro da ONU. *ONUBR: Nações Unidas*, jan.2018. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/brasil-esta-entre-os-cinco-paises-mais-desiguais-diz-estudo-de-centro-da-onu/>>. [Acessado em 29/10/2018].

⁸⁵ SARTORI, Hiram. O Saneamento Básico no Brasil – por Hiram Sartori. *Portal saneamento básico*, ago. de 2016. Disponível em <<https://www.saneamentobasico.com.br/o-saneamento-basico-no-brasil-por-hiram-sartori/>>. [Acessado em 29/10/2018].

⁸⁶ VELASCO, Clara. 1 em cada 4 brasileiras não têm acesso adequado a água tratada e coleta de esgoto, aponta estudo. *G1: Economia*, out. de 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/22/1-em-cada-4-brasileiras-nao-tem-acesso-adequado-a-agua-tratada-e-coleta-de-esgoto-aponta-estudo.ghtml>>. [Acessado em 29/10/2018].

Em suma, devido a existência de um vácuo de poder dentro do território nacional identificamos o surgimento e fortalecimento de grupos paralelos, em sua maioria, ligados a atividade ilícitas como crime organizado e tráfico, que passam a exercer controle real sobre determinada área. Dada essa circunstância, qual ameaça tais grupos poderiam significar à soberania brasileira?

5. ANÁLISE DE CASO: URBANIZAÇÃO CARIOCA E A INCIDÊNCIA DE ÁREAS NÃO GOVERNADAS

A origem das favelas ocorre antes mesmo do processo de expansão dos centros urbanos no Brasil. “Embora seja possível considerar que o surgimento das habitações urbanas precárias date do início da colonização portuguesa, as referências aos assentamentos denominados como favelas estão associadas ao contexto histórico da cidade do Rio de Janeiro”.⁸⁷

Ao final do século XIX, o intenso fluxo de migrantes pobres, nacionais e internacionais para a cidade do Rio de Janeiro fez com que o número de habitantes praticamente dobrasse entre 1870 e 1890, passando de 235.381 para 518.292.⁸⁸ O ritmo acelerado do crescimento da população carioca não foi acompanhado pela produção de moradias que dessem conta desse contingente populacional, fato que resultou no surgimento de bairros totalmente sem infraestrutura ou em condições mínimas de saneamento, caracterizados pela imagem de moradias superlotados.

O surgimento das favelas no Brasil se dá antes mesmo da intensificação dos processos de industrialização e do acentuado fluxo migratório que infla os centros urbanos despreparados para lidar com esse fenômeno, entretanto são tais processos de modernização que intensificam os problemas habitacionais, bem como estimulam a expansão e o aparecimento de um complexo de moradias com infraestruturas precárias. Em vista desse cenário, o caso carioca não se difere. A cidade do Rio de Janeiro enfrentará um processo de expansão sem o devido acompanhamento de uma política habitacional, e nestas circunstâncias as favelas começaram a expandir-se pelo espaço urbano.

O processo de urbanização que passa a cidade do Rio de Janeiro, entre os séculos XIX e XX, “apresenta pela primeira vez uma estrutura marcada pela estratificação em termos de classes sociais”.⁸⁹ “Duas das principais explicações para o surgimento das favelas foram a

⁸⁷ FILHO, Alfredo Pereira de Queiroz. 2011. *Ibid*, p. 34.

⁸⁸ FILHO, Alfredo Pereira de Queiroz. 2011. *Ibid*, p. 34.

⁸⁹ SILVA, Marta do Nascimento Silva. *A Favela como expressão de conflitos no espaço urbano do Rio de Janeiro: o exemplo da Zona Sul carioca*. 2010. 154 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Departamento de Geografia do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, p.61.

abolição da escravatura e a crise na agricultura. A abolição, em 1888, trouxe muitas alegrias, mas foi um gesto humano que não teve continuadores”.⁹⁰

Para entender o processo de produção do espaço urbano na cidade do Rio de Janeiro e como este processo contribuiu para a atual organização do espaço, caracterizada pela intensa fragmentação social, é necessário voltar ao processo de formação da cidade, principalmente ao início de sua transformação em espaço adequado às exigências do modo de produção capitalista. Este período, correspondente a segunda metade do século XIX, nos interessa aqui devido ao seu papel transformador da cidade, de sua antiga forma colonial-escravista para uma cidade adequada aos interesses do capital e do Estado Republicano. As favelas surgem e se espalham pela paisagem de toda a cidade ao longo dos séculos XIX e XX, mas entendemos que estão inseridas na lógica da formação econômica e social da cidade.⁹¹

Há uma significativa desigualdade em relação a situação em diferentes regiões no estado do Rio de Janeiro. Em termos de saneamento, enquanto na cidade de Niterói 92,8% do esgoto é tratado, em Maricá apenas 12,8% da rede de esgoto é tratada.⁹² A Baixada Fluminense e Belford Roxo tem a menor renda domiciliar per capita, com R\$ 675,63, Niterói, em comparação, tem mais de R\$ 2.749,60. Já a capital, Rio de Janeiro, tem uma renda domiciliar per capita de R\$ 2.100,00.⁹³ Uma pesquisa divulgada pela Casa Fluminense relata que no caso do saneamento básico na cidade do Rio de Janeiro, cerca de 73% do esgoto despejado na Baía de Guanabara ainda não recebe tratamento adequado. Quando se trata da coleta de lixo apenas 4% deste é reciclado e recebe o descarte correto.

O quadro geral da urbanização carioca é representativo do cenário geral do processo de urbanização do país. A ausência de uma efetiva política habitacional adequada resultou num contexto de segregação espacial que aprofunda e revela a enorme desigualdade social do Brasil. De acordo com o censo de 2010 do IBGE, o Brasil tinha cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas e cerca de 12,2% delas (ou 1,4 milhão) estavam no Rio de Janeiro. Considerando-se apenas a população desta cidade, cerca de 22,2%, ou praticamente um em cada cinco, eram moradores de favelas.⁹⁴

⁹⁰ FILHO, Alfredo Pereira de Queiroz. 2011. *Ibid*, p. 36.

⁹¹ SILVA, Marta do Nascimento Silva. 2010. *Ibid*, p. 61.

⁹² NITERÓI e Baixada contrastam em mapa da desigualdade no Rio. *G1: Rio de Janeiro*, ago. de 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/08/niteroi-e-baixada-contrastam-em-mapa-da-desigualdade-no-rio.html>>. [Acessado em 30/10/2018].

⁹³ NITERÓI e Baixada contrastam em mapa da desigualdade no Rio. *G1: Rio de Janeiro*, ago. de 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/08/niteroi-e-baixada-contrastam-em-mapa-da-desigualdade-no-rio.html>>. [Acessado em 30/10/2018].

⁹⁴ IBGE. Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas. *Agência de notícias IBGE*, ago. de 2017. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>>. [Acessado em 03/11/2018].



Imagem 1. Rio de Janeiro: Vista da favela dos modernos prédios da cidade. Fonte: POZZI, Sandro. El País, jan. de 2014. A América Latina reduziu em 5% o fosso salarial nas últimas duas décadas. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/29/internacional/1391005293_611178.html>. [Acessado em 30/10/2018].

O Rio de Janeiro é a cidade com a maior população vivendo em aglomerados subnormais do país. A região metropolitana do Rio de Janeiro reunia um total de 2.746 setores censitários em aglomerados subnormais, que correspondiam a uma área total de 12.362 hectares e abrigavam 520.260 domicílios particulares ocupados, sendo que 82% destes domicílios (426.965) concentravam-se no município núcleo da região metropolitana.⁹⁵

No Rio de Janeiro, as ocupações mais antigas situam-se na área central e nos bairros das zonas sul e norte mais próximos ao centro da cidade, onde se concentra a maior oferta de trabalho. A Rocinha e o Vidigal, por exemplo, cresceram em paralelo com áreas dos bairros do Leblon, de Ipanema, da Gávea e de São Conrado. Ambos são aglomerados subnormais de grande porte, ocupando encostas deixadas de lado pela urbanização formal, e possuem elevada densidade domiciliar e acessibilidade precária, através de vielas e becos. No eixo das linhas férreas e da avenida Brasil, em direção à Baixada Fluminense, existem grandes aglomerados, como Jacarezinho, Maré e Morro do Alemão. Na zona oeste da cidade, as ocupações são mais recentes e de menor porte, salpicadas no tecido urbano formal.⁹⁶

Grande parte dos aglomerados subnormais identificadas nestas áreas era de pequeno porte, com exceções para a Rocinha, o Vidigal, o Borel e o conjunto de aglomerados contíguos

⁹⁵ IBGE. *Censo Demográfico 2010: Aglomerados urbanos*. 2010. Rio de Janeiro, p.64.

⁹⁶ IBGE. 2010. *Ibid*, p.34.

localizados entre os bairros do Catumbi e Estácio,⁹⁷ considerados aglomerados subnormais de grande porte.

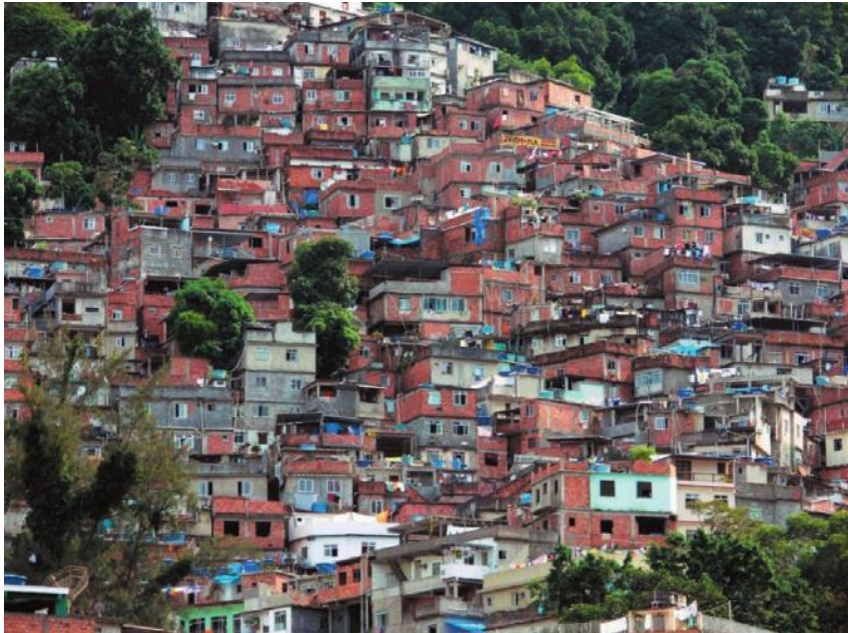


Imagem 2. Aglomerados subnormais de grande extensão da Rocinha e do Vidigal - Rio de Janeiro (RJ). Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010: Aglomerados urbanos. 2010. Rio de Janeiro, p.66.



Imagem 3. Aglomerado subnormal da Rocinha, com predomínio de construções com dois ou mais pavimentos, vias de acesso por becos e travessas e de circulação a pé/bicicleta - Rio de Janeiro (RJ). Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010: Aglomerados urbanos. 2010. Rio de Janeiro, p.66.

⁹⁷ IBGE. 2010. *Ibid*, p.64

“Os padrões de distribuição destas áreas no sítio urbano são diversos e refletem a diversidade geográfica do território e processos de ocupação e expansão urbana, assim como a dinâmica de oferta de empregos e serviços”.⁹⁸ Dentre o quadro de desigualdades sociais apresentados e o crescimento desordenado dos centros urbanos, um dos problemas que tem sido motivo de preocupação para o governo e a sociedade brasileira é a questão referente alto índice de violência urbana, muito em função do caso específico da situação da criminalidade no Rio de Janeiro. Os aglomerados subnormais que se estendem pela cidade carioca tornaram-se, em grande parte, reduto para facções criminosas na região.

Na conjuntura brasileira, o caso carioca é o de maior destaque no momento atual. Em meio ao processo de expansão dos centros urbanos, e o conseqüente aparecimento de bairros extremamente carentes, nos quais o poder estatal não leva serviços básicos, presenciamos o desenvolvimento de grupos paralelos aplicando sobre aquele território e o sobre aquela população suas próprias regras e normas, independente do que é estabelecido pelo Estado.

Isso posto, ressaltamos que é exatamente no cenário das favelas cariocas, à volta de condições precárias de sobrevivência, que identificaremos o surgimento de grupos armados, ligados a atividades ilícitas que passam a exercer dominância sobre parte do território brasileiro. É frente a tal circunstância exposta que detectamos a existência de reais espaços sem governo formando-se no interior de um dos centros urbanos mais importantes do país.

Considerando que grande parte das favelas cariocas se veem dominadas por diversas facções criminosas ligadas ao tráfico de drogas e armas internacionais, Alessandro Visacro destaca que

não há como refutar os argumentos daqueles que admitem a existência de autênticos black spots na cidade do Rio de Janeiro, onde facções criminosas ligadas ao tráfico internacional de drogas e de armas edificaram verdadeiros “protetorados urbanos sem lei” ao territorializar extensas e densamente povoadas áreas de favela.⁹⁹

A situação da criminalidade no Rio de Janeiro tem sido destaque a alguns anos. Grande parte da atuação governamental nestas regiões tem se dado através de uma intensa presença militar, na tentativa de frear o crescimento do crime e retomar o controle sobre a região. Neste ano (2018), especialmente, o contexto de violência levou o então governador do Rio, Luiz Fernando Pezão, pleitear uma intervenção federal no estado.¹⁰⁰ A atuação das Forças Armadas

⁹⁸ IBGE. 2010. *Ibid*, p.64

⁹⁹ VISACRO, Alessandro. 2016. *Ibid*, p.06 e 07.

¹⁰⁰ O artigo 84 da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) que dispõe sobre as atribuições do Presidente da República, no seu inciso X determina que cabe ao Chefe do Executivo decretar e executar a intervenção federal. Fazendo uso dessa atribuição, o então Presidente, Michel Temer, decidiu por decretar no mês de fevereiro de 2018 intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr fim ao grave comprometimento da ordem pública,¹⁰⁰ restringindo está a área da segurança pública, com término definido no dia

no estado do Rio de Janeiro não é atípica. Desde a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad), em junho de 1992, conhecida como Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra, a requisição das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (OP GLO) tem sido corriqueiras, com intuito de promover um combate efetivo ao crime organizado.

A violência armada, o tráfico de drogas e armas na cidade do Rio de Janeiro transcende os conceitos tradicionais de segurança pública e segurança nacional. Os desafios impostos pelos problemas de segurança na região evidenciam uma tendência que vem sendo construída desde o aprofundamento dos processos de globalização, que resulta no enfraquecimento da soberania Estatal e da própria essencial do que é o Estado Moderno Constitucional. A nova conjuntura de interdependência e interconectividade, na qual o mundo se insere hoje ignora fronteiras nacionais. Na era da informação o fluxo de pessoas, ideias, serviços, bens e capitais se dá instantaneamente. A complexidade e a fluidez das interações humanas atuais dificultam a administração e o monitoramento por parte do Estado. O quadro de mobilidade e fluidez do mundo globalizado facilita a atuação de grupos ligados a práticas ilícitas, uma vez que é mais simples exercer suas atividades de maneira que o Estado não tenha conhecimento ou mesmo condições de interferir.

O Estado Moderno Constitucional tal qual o conhecemos atualmente, constituiu-se por três elementos basilares território, povo e soberania. Os dois primeiros representam os elementos materiais, sobre os quais a soberania traduz o poder do Estado. “Para ser efetiva, a soberania deve se mostrar absoluta, perpétua, inalienável, una, indivisível, imprescindível e, naturalmente, ser uma prerrogativa exclusiva do Estado”.¹⁰¹ Quando identificamos a insurgência de espaços sem governo, todos os elementos que dão forma ao Estado encontram-se relativamente subvertidos por grupos anárquicos que usurpam, essencialmente por meio da violência armada, prerrogativas, até então, exclusivas do poder público.¹⁰²

Considerando que a incidência de black spots se dá, dentro outros fatores, em virtude da incapacidade governamental de atender às demandas e aspirações crescentes da população local, pressão demográfica, apartheid social, baixos índices de desenvolvimento humano, dívidas históricas não quitadas e preservação de deformidades na estrutura social, sua ocorrência torna evidente que o Estado tem fracassado na promoção do bem comum (motivo pelo qual foi concebido) e, portanto, se encontra desprovido de finalidade. Parafrazeando Dalmo de Abreu Dallari, professor emérito da USP, é sinal de que está mal organizado e afastado dos objetivos que justificam sua existência.¹⁰³

31 de dezembro do mesmo ano, por determinação do Decreto Federal, ficou nomeado como interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto.

¹⁰¹ VISACRO, Alessandro. 2016. *Ibid*, p. 07.

¹⁰² VISACRO, Alessandro. 2016. *Ibid*, p. 07.

¹⁰³ VISACRO, Alessandro. 2016. *Ibid*, p. 08.

No interior de reais espaços sem governo, identificamos áreas sobre as quais a legislação nacional não tem a menor efetividade, e observaremos a atuação de grupos armados que recorrem frequentemente a táticas, técnicas e procedimentos comuns ao combate de caráter irregular¹⁰⁴, buscando conquistar, manter e expandir seu domínio territorial para fins de promoção de suas atividades ilícitas, mantendo em paralelo mecanismos de controle sobre nichos econômicos e populações cativas.

No caso das favelas cariocas a enorme extensão de bolsões de exclusão social acabara por se tornar reduto para o surgimento de facções criminosas tornado a região extremamente violenta. O quadro de segregação social e a ausência de assistência estatal resulta num contingente populacional desamparado e sem oportunidades efetivas, principalmente entre os jovens.¹⁰⁵ Um ambiente, no qual encontramos uma população fragilizada e sem amparos estatais, acabou-se por criar condições primordiais para a eclosão de poderes paralelos.

O Estado garantidor de serviços sociais, saneamento, moradia, educação, saúde, transporte e segurança, ao deixar de exercer suas funções sobre essa população e sobre parte do seu território gera um vácuo de poder rapidamente aproveitável por poderes paralelos, em geral, envolvidos em atividades ilícitas que passam a limitar a capacidade de governabilidade naquela região específica. Determinados grupos aproveitam-se do espaço, no qual o Estado deixa de fazer-se presente, simultaneamente a realidade de uma população carente, e passa a exercer atividades que o poder público deveria garantir, ganhado a confiança da comunidade local e conquistando dessa maneira espaço para desenvolver suas atividades ilícitas.

Na circunstância carioca, as favelas são cada vez mais dominadas por grandes facções criminosas ligadas ao tráfico internacional de drogas e armas. A incidência de áreas não governadas e a conseqüente ocupação de significativa extensão territorial no inteiro da cidade do Rio de Janeiro tem revelado a incapacidade estatal de exercer por completo sua soberania sobre seu território e seu povo. Nestas condições, revela-se a fragilidade das instituições soberanas do país.

O Estado tem buscado enfrentar a situação através de repetidas ações militares na área, por meio de construções de unidades de polícia pacificadora (UPPs) e de OP GLOs e, por último, recorrendo a intervenção federal. Entretanto, o crescente sentimento de insegurança da população evidencia que o Estado brasileiro tem falhado no combate à criminalidade.

¹⁰⁴ “De modo geral, os conceitos disponíveis sobre guerra irregular apontam para uma forma de beligerância que transcende os estreitos limites do campo militar, destacam a atuação de forças predominantemente nativas e fazem referência à guerra de guerrilhas, à subversão, à sabotagem e ao terrorismo.” (Visacro, 2009, p.222 e 223)

¹⁰⁵ De acordo com dados divulgados pela Casa Fluminense, mais de um terço dos jovens entre 15 e 17 anos da região metropolitana do Rio de Janeiro não cursam o ensino médio, um total aproximado de 200 mil jovens.

A falta de entendimento acerca dos problemas gerados pelo surgimento de áreas não governadas pode nos levar a interpretações incorretas em relação ao ambiente e a estrutura do poder paralelo que se desenvolveu nestas circunstâncias. O enfrentamento ao crime, especialmente, no Rio de Janeiro por parte do Estado tem sido feito através de análises superficiais, implicando no emprego equivocado das Forças Armadas e por meio de políticas equivocadas de enfrentamento ao crime. Não compreender de maneira real a problemática do desenvolvimento de áreas não governadas no interior do território nacional implica no desconhecimento acerca da própria condição de ameaça à soberania estatal brasileira.

5.1 VIOLÊNCIA URBANA NO RIO DE JANEIRO

A ausência de atuação do poder público perpassa todas áreas em algum nível. Assim, como evidência os aspectos apresentados até o momento, no caso das políticas públicas voltadas para a questão de segurança o quadro não é diferente. Visualiza-se atualmente no Brasil certa crise institucional no que tange o combate ao crime organizado e o enfrentamento a violência, que tem gerado uma enorme sensação de insegurança social. Esse cenário é facilmente identificado na cidade do Rio de Janeiro.

Apesar das regiões mais violentas do país se concentrarem nas regiões Norte e Nordeste é o contexto carioca que tem conduzido as principais discussões acerca do assunto, considerando a forte atuação de facções criminosas associadas ao tráfico de drogas e armas internacional e o alto índice de assassinatos cometidos pela polícia, bem como a alta taxa de policiais mortos em combate. Outrossim, os principais centros de estudos sobre segurança pública e as principais instituições ligadas às Forças Armadas se encontram no Rio.

Desde o início dos anos de 1990, diversos estudos têm se dedicado a discutir os fenômenos da criminalidade e da violência ligados à atuação de gangues ou grupos armados ilegais que atuam em vilas, favelas e bairros pobres de periferia dos grandes centros urbanos brasileiros. Talvez o caso mais emblemático deste problema possa ser observado na região metropolitana do Rio de Janeiro, com cidades que se notabilizam por ter largas faixas de seus territórios ocupadas por grupos criminosos armados.¹⁰⁶

“A violência social que ocorre no Brasil e se expressa nos indicadores epidemiológicos e criminais a partir de eventos letais e não letais têm demonstrado uma magnitude e uma intensidade sem precedentes, maiores do que as observadas em países em situação de guerra”.¹⁰⁷ Nas décadas de 80 e 90, a taxa de homicídios no Brasil cresceu, relativamente, em um ritmo

¹⁰⁶ BEATO, Cláudio; ZILLI, Luís. A estruturação de atividades criminosas: Um estudo de caso. *Revista brasileira de ciências sociais* - vol. 27 n° 80, out. de 2012, p.71. Disponível em <<http://www.redalyc.org/html/107/10724731005/>>. [Acessado em 01/11/2018].

¹⁰⁷ LIMA, Maria Luiza Carvalho; SOUZA, Edinilsa Ramos. Panorama da violência urbana no Brasil e suas capitais. *Ciência & Saúde Coletiva*, 11(Sup.): 1211-1222, 2007. Rio de Janeiro, p.1212.

constante de 5,6% ao ano. Neste período os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, juntos, responderam por quase metade do total de homicídios no Estado brasileiro.¹⁰⁸

Nos principais centros urbanos do Brasil, “as taxas de mortes por causas violentas estão entre as mais altas do continente americano, expressando uma tendência de crescimento desde a década de 1980 que vem se acentuando”.¹⁰⁹ Em 2003, 51.043 brasileiros foram assassinados, foram quase 140 mortes por dia.¹¹⁰ Em 2016, as cidades com mais de 100 mil habitantes registraram uma taxa média de mortes violentas quase duas vezes maior do que a média nacional.¹¹¹ De acordo com o Atlas da violência de 2018 divulgado pelo Ipea e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), no ano de 2016 o Brasil alcançou a marca histórica de 62.517 homicídios. Isso equivale a uma taxa de 30,3 mortes para cada 100 mil habitantes, que corresponde a 30 vezes a taxa da Europa. Apenas nos últimos dez anos, 553 mil pessoas perderam suas vidas devido à violência intencional no Brasil.¹¹²

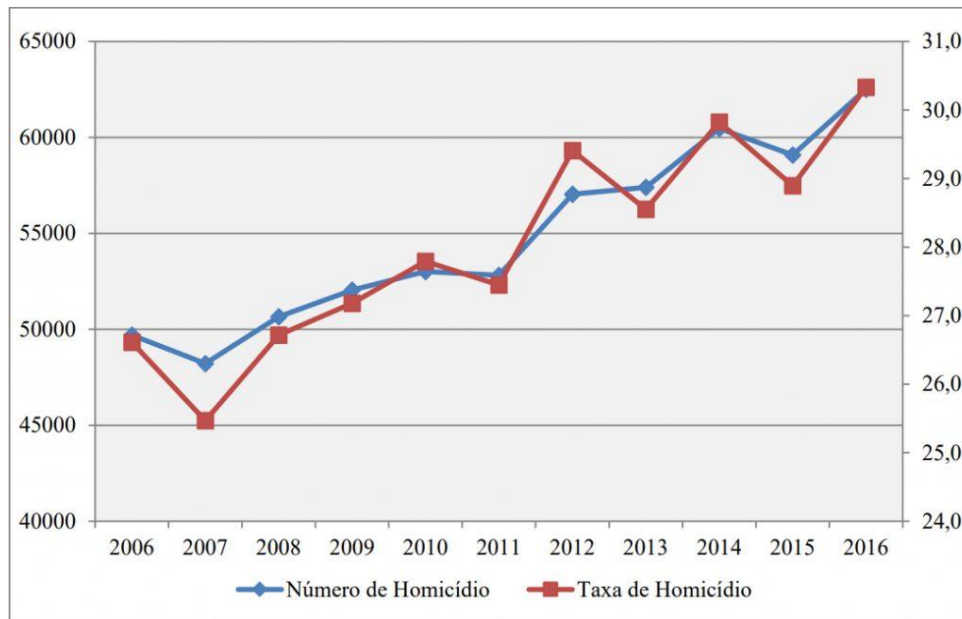


Gráfico 2. Número e Taxa de Homicídios no Brasil a cada 100 mil habitantes. Fonte: ATLAS da Violência 2018. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública- FBSP, Rio de Janeiro, junho de 2018, p.20.

Segundo a análise de Daniel Cerqueira a crise da segurança pública no país, como podemos observar recentemente no Rio de Janeiro, está associada a fatores como

¹⁰⁸ CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Criminalidade: social versus polícia. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA: Texto para discussão [958]*, jun. de 2003. Rio de Janeiro, p.02 e 03.

¹⁰⁹ LIMA, Maria Luiza Carvalho; SOUZA.2007. *Ibid*, p.1212.

¹¹⁰ LIMA, Maria Luiza Carvalho; SOUZA.2007. *Ibid*, p.1215.

¹¹¹ TAIAR, Estevão. Taxa de morte violenta em cidades grandes é o dobro da média nacional. *Valor Econômico*, jun. de 2018. Disponível em <<https://www.valor.com.br/brasil/5597885/taxa-de-morte-violenta-em-cidades-grandes-e-o-dobro-da-media-nacional>>. [Acessado em 01/11/2018].

¹¹² ATLAS da Violência 2018. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública- FBSP*, Rio de Janeiro, junho de 2018, p.03.

a precarização das instituições de segurança e escassez de recursos financeiros, à expansão do mercado de drogas ilícitas e o fortalecimento das organizações criminosas (sobretudo dentro das prisões), e o fácil acesso e descontrole sobre a circulação de armas de fogo. Como consequência desses elementos, existe o desafio de mudar a percepção negativa da política de segurança pública e baixa confiança na polícia. E, por último, há o desafio de alterar o elo de propagação da violência pela consolidação do Estado policial, com a criminalização de jovens negros e pobres nas periferias urbanas.¹¹³

Em conformidade com uma pesquisa desenvolvida pelo Datafolha, “87% dos habitantes da cidade do Rio de Janeiro têm medo de morrer assassinados e chega a 92% o número de pessoas que acreditam que podem morrer vítimas de uma bala perdida”.¹¹⁴ Além da violência empregada por facções criminosas, outro problema latente é a existência de milícias.¹¹⁵ De acordo com a pesquisa realizada pelo Datafolha em parceria com o FBSP, 7,5% dos entrevistados declaram ter sido vítimas de violência ou agressão por parte das Polícias Militar ou Civil. “Lembremos que, na média nacional, 3,6% da população reconhece ter sofrido essa violência, o que coloca a corporação fluminense sensivelmente acima do padrão nacional.”¹¹⁶ No Brasil, e especialmente no caso carioca, observamos a presença do Estado como participante no quadro geral da criminalidade, uma vez que várias de suas instituições, sobretudo aquelas que deveriam zelar pela segurança pública, acabam se associando a atividades ilícitas.

Há hoje cerca de 90 favelas sob controle das chamadas “milícias”. Em todas elas há um grupo armado que controla a distribuição de gás em botijão, os serviços clandestinos de internet e televisão a cabo e, em algumas áreas, o transporte público ilegal por veículos de passageiros do tipo “vans”. Impedem também que o tráfico de drogas instale-se na localidade, embora haja casos em que milícias “venderam” seu território para traficantes, quando não obtiveram os lucros esperados. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito foi formada na Assembleia Legislativa para apurar as ilegalidades e violências e a Secretaria de Segurança Pública tem reprimido duramente as milícias, inclusive prendendo e denunciando à justiça os principais políticos ligados à chamada “Liga da Justiça”.¹¹⁷

¹¹³ CERQUEIRA, Daniel. Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA: Boletim de Análise Político-Institucional*, 2017. Brasília, p. 14.

¹¹⁴ ESTEVES, Regina. Uma questão de confiança. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o Instituto Datafolha e apoio do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – Ceseq, da Universidade Cândido Mendes*. Rio sob Intervenção, 2018. São Paulo, p.20.

¹¹⁵ O discurso predominante sobre o surgimento e a expansão das milícias é de que elas teriam se popularizado a partir da experiência bem-sucedida de Rio das Pedras. Como informou com orgulho um ex-representante da associação de moradores local: “Isso que você vê aí nos jornais, das milícias... Isso começou aqui em Rio das Pedras. Surgiu aqui e foi sendo copiado em outros lugares”. O fenômeno das milícias passou a ser mais expressivo, em termos de quantidade de favelas controladas, apenas a partir dos anos 2000 – época em que a fórmula taxas de segurança + monopólio do comércio de determinados produtos e serviços + assistencialismo não apenas já estava consolidada em Rio das Pedras, como também havia tornado essa favela famosa pela “segurança local”, “uma espécie de oásis em meio à barbárie”, como afirmou o sociólogo que primeiro a estudou (BURGOS, 2002, p. 34). Reconstruindo a história do controle exercido em Rio das Pedras paralelamente à expansão das milícias, percebe-se que a hipótese dominante, citada pelo informante, é bastante plausível. (CONCEIÇÃO; ZALUAR, 2007, p.92)

¹¹⁶ SENTO-SÉ. João Trajano. 2018. *Ibid*, p.19.

¹¹⁷ MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no rio de janeiro: diferenças e afinidades. *Rev. Sociol. Polít., Curitiba*, v. 19, n. 40, p. 13-25, out. 2011. Curitiba, p.22.

Na perspectiva ocidental industrializada, “o papel central do Estado Moderno desde o século XVIII tem sido a pacificação dos costumes e a criação duradoura de espaços não violentos, tornando possível a convivência social”.¹¹⁸ Diversamente, as instituições do poder público no Brasil tem sido aparelhadas por indivíduos que estão envolvidos em atividades ilícitas e como resultado, contribuem para aumentar os índices de violência urbana, gerando insegurança na população.

Os Estados modernos são definidos pelo controle de dois mecanismos de reprodução da ordem social. O primeiro enfeixa os instrumentos que produzem a adesão voluntária decorrente do reconhecimento da legitimidade dos códigos, regras e procedimentos. A eficácia desse mecanismo está relacionada ao alcance da confiança nas instituições e em sua efetividade por parte daqueles que são por elas governados. Para além da fronteira que delimita esses marcos formais, o Estado dispõe, em segundo lugar, dos instrumentos destinados ao uso da força. Eles são acionados nas franjas da legitimidade, nas zonas simbólicas em que o reconhecimento de sua vigência não se sustenta sem o uso da coerção, ou, pelo menos, sem a ostentação da possibilidade de usá-la.¹¹⁹

O problema central observado no decorrer desta pesquisa busca demonstrar que o grande desafio posto é a existência de uma baixa e deficitária governabilidade das instituições públicas, que como efeito, cria vácuos de poder dentro do território nacional aproveitados por grupos paralelos envolvidos em atividades ilícitas, identificados sobretudo no caso específico do Rio de Janeiro. Esta conjuntura representaria uma ameaça à soberania brasileira, uma vez que suas implicações transcendem o problema de segurança pública, envolvendo a perda do controle de amplas faixas territoriais e a legitimidade e o controle frente a população local.

5.2 EFETIVIDADE DO ENFRENTAMENTO A CRISE DA SEGURANÇA NO RIO DE JANEIRO

No Estado Moderno Constitucional o monopólio legítimo da força é reservado ao poder público. Contudo, os intensos e profundos processos de globalização evidenciaram a emergência de grupos infraestatais que passam a fazer uso da força, visível na forma como os conflitos atuais tem se dado, tanto do ponto de vista externo, como interno. Neste panorama, a expansão dos centros urbanos impõe novos desafios ao Estado, no que concerne a dificuldade de prover em um restrito espaço para uma alta densidade demográfica serviços e direitos fundamentais dos indivíduos.

Caracterizada pela alta concentração demográfica, estando no centro das atividades econômicas e local no qual as interações sociais são mais intensas, as cidades tornaram-se

¹¹⁸ COSTA, Márcia Regina. A violência urbana é particularidade da sociedade brasileira? *São Paulo em perspectiva*, 13(4) 1999. São Paulo, p.07.

¹¹⁹ SENTO-SÉ. João Trajano. 2018. *Ibid*, p.18.

também espaço de conflitos. O crescimento da violência urbana tem se apresentado como um dos principais desafios para o Estado provedor de segurança.

A pauta da segurança, que a muito já está entre as questões mais problemáticas e discutidas no Brasil, ganha força expressiva após a decisão do Governo Federal pela intervenção no estado do Rio de Janeiro, tornando-se o centro dos debates políticos atuais. A temática é de suma preocupação para o cidadão brasileiro que se sente desprotegido frente a crescente violência urbana, a qual o Estado não tem demonstrado capacidade efetiva para combater. Quando o Estado não é capaz de promover segurança, este Estado deixa também de ser capaz de manter sua governabilidade.

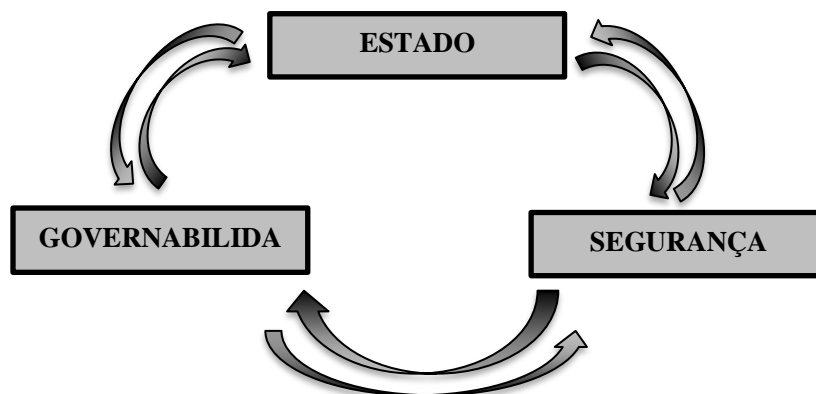


Imagem 4. Estado, Governabilidade e Promoção da Segurança.
(Elaborado pela autora)

Grandes extensões do território nacional na cidade carioca, hoje, tornaram-se áreas de flagrante segregação social. O Estado tem sido figura ausente, seja, no que concerne ao não provimento de direitos básicos, seja através de políticas equivocadas. Sua ausência cria um vácuo de poder que tem sido aproveitado por facções criminosas. A presença destas aumenta o índice de violência local e submete a população ao medo cotidiano. A situação do combate ao crime no Rio de Janeiro torna-se ainda mais complexo quando observamos que, para além da atuação de criminosos, parte da própria instituição governamental passa atuar em “parceria” com o desenvolvimento desses grupos, através das chamadas milícias.

O Estado tem enfrentado a criminalidade no Rio através do emprego recorrente das Forças Armadas, decretando por último a intervenção federal. Atuação do corpo militar na cidade não é uma novidade, como mencionamos ao longo deste trabalho, desde da ECO-92 o Estado atua no combate ao crime através das Op GLOs. Conforme definido pelo Ministério da Defesa, este tipo de operação militar é conduzido pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, com o objetivo de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento de

outros instrumentos existentes. Entretanto, no caso do Rio de Janeiro, as chamadas Op GLOs tem sido rotineira, e as Forças Armadas tem agido diariamente no combate à criminalidade, distanciando-se daquele que seria seu papel.

Para enfrentar efetivamente a crise na segurança o Estado necessita de entender a complexidade do problema que está enfrentando. O desenvolvimento do crime organizado, e a consequente ocupação de faixas do território nacional por facções criminosas, se dá essencialmente em função do vácuo de poder deixado pelo poder público.

A falta de governabilidade e surgimento de áreas não governadas no interior do Rio de Janeiro criou as condições necessários para o desenvolvimento de atividades ilícitas. Outrossim, a maneira como este Estado decide enfrentar a crise na segurança também apresenta um grau de governabilidade equivocada. O enfrentamento a criminalidade se faz rotineiramente, por meio de políticas diárias de prevenção e combate ao crime, e não através de políticas pontuais com determinado resultado momentaneamente eficiente, mas que ao longo prazo não resolve os problemas fundamentais.

O poder público tem analisado o caso da criminalidade como um problema de segurança pública, e proposto soluções pontuais, com poucos resultados efetivos ao longo prazo. Neste trabalho nos questionamos sobre questões que transcende as esferas da segurança pública, uma vez que procuramos entender em que medida a circunstância apresentado pode refletir um ameaça à soberania brasileira, transformando o cenário em um problema essencialmente de defesa. Ao concluir este trabalho espera-se que a análise construída contribua para subsidiar um ponto de partida para formulação de políticas para resolução de conflitos urbanos, como o caso apresentado da cidade do Rio Janeiro, de maneira mais efetiva, levando em conta a complexidade do problema que se coloca para o Estado brasileiro.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão desordenada dos centros urbanos e a consequente formação de extensos bairros marcados essencialmente pela precariedade e pobreza é um problema em todo o mundo. Entretanto, “ideia de que os governos não são capazes de controlar áreas com densidades populacionais significativas têm implicações para a segurança, a política e o contrato social em geral”.¹²⁰

¹²⁰ SOUTHERN Pulse. 2011. *Ibid.* Tradução do autor. Trecho original em inglês: Slums and other neighborhoods are an urban problem throughout the world, but the idea that governments lack control of areas with significant population densities has implications for security, politics and the social contract in general.

Quando o Estado deixa de exercer sua soberania, ainda que em um espaço limitado de seu território, ausentando-se de efetivar sua presença por meio de políticas cotidianas atendendo as demandas sociais da população, este perde legitimidade frente a sociedade e cria vácuos de poder. Bolsões de extrema exclusão social tornam-se o ambiente propício para proliferação de atividades ilícitas, como no caso das organizações criminosas que se instalaram nas favelas cariocas, aumentando sua influência e desenvolvendo novos modelos de lucro.

A concepção clássica do Estado Moderno Constitucional considera ameaça a defesa nacional apenas ações perpetradas por outros Estados Nacionais. Todavia, as transformações que o mundo globalizado impõe atualmente, evidencia que atores paraestatais têm atingido o posto de real ameaça ao Estado. O poder público vê-se hoje diante de novos desafios colocados por uma “sociedade global” interconectado e interdependente, na qual as interações humanas são fluidas e instantâneas. Os novos desafios apresentados, como o narcotráfico e o terrorismo transnacional, são atividades que extrapolam as fronteiras formais do Estado, enquanto este ainda se faz atado a concepções clássicas.

A formação de bolsões de ilegalidade opera como polos irradiadores de insegurança. Sua ocorrência evidencia a fragilidade endêmica do Estado e de suas instituições, expondo perante o mundo os limites da soberania sobre o seu território e seu povo, bem como a sua incapacidade de atender às demandas básicas fundamentais dos cidadãos. É importante destacar que é em contextos semelhantes que muitos países ou instituições internacionais justificam a invasão de outros Estados Nacionais.

O surgimento de áreas não governadas é uma agressão explícita a todos os elementos que constituem o Estado, uma vez que estas apresentam potencial para o desenvolvimento de grupos que passam a exercer o controle sobre o território e a população dentro dos limites de um Estado Nacional. Na conjuntura brasileira, a questão que se comprometeu a debater ao longo desta pesquisa é a possibilidade do surgimento de grupos paraestatais no interior de grandes centros urbanos no país – no caso específico do Rio de Janeiro- apresentar-se como uma ameaça a soberania. Essencialmente, discute-se como o desenvolvimento de facções criminosas poderia representar o status de inimigo do Estado, transformando-se em uma ameaça a ordem interna do país.

A princípio cabe destacar que a formação de áreas não governadas no interior do Brasil difere-se em determinada medida do conceito geral, tendo em conta que em alguma medida é possível encontrar políticas governamentais que, ainda que precárias, chegam nestas áreas. Entretanto, a conjuntura que tem se apresentado nessas regiões evidencia a dificuldade do Estado em manter sua governabilidade em espaços cotidianamente em disputa com poderes

paralelos locais. A problemática que emerge dessas reflexões nos leva a questionar qual a natureza fundamental desses grupos paraestatais que se desenvolvem em espaços sem governo, e quais suas finalidades básicas. Substancialmente, a formação de áreas não governadas dentro do território nacional de um Estado pode acarretar no surgimento de grupos que vão se colocar como inimigos reais do Estado, tornando-se de fato uma ameaça ao princípio basilar estatal, a soberania.

Todavia, no caso do Brasil, nos parece que as atividades desenvolvidas pelos grupos que ocupam áreas não governadas não possuem em si uma finalidade política. Basicamente, suas operações restringem-se a reprodução de ações visando o lucro, por meio de atividades ligadas ao tráfico de drogas e armas sem a intenção de estabelecer um confronto direto com o poder estatal. Neste aspecto, estes grupos são um problema de criminalidade, que deve ser tratado como tal através de políticas públicas cotidianas de prevenção e combate ao desenvolvimento de suas atividades criminais. Outrossim, por sua própria natureza e forma que se desenvolvem, estes grupos acabam por evidenciar as fragilidades institucionais do Estado brasileiro, revelando certa incapacidade de lidar com problemas de ordem interna, e de manter íntegra sua soberania territorial, é neste aspecto que o desenvolvimento de espaços sem governo no interior do Brasil revela-se uma ameaça a soberania nacional, portanto uma questão de defesa nacional que não pode ser negligenciada pelo poder público.

Como é possível um Estado manter sua soberania externa, quando o mesmo não é capaz de controlar problemas de ordem interna dentro do seu próprio território nacional? Fundamentalmente, o desenvolvimento de grupos paraestatais no Brasil pode não apresentar neste momento uma finalidade política que vise um confronto com Estado, se colocando abertamente como uma ameaça direta a soberania. Entretanto, por sua própria natureza tais grupos fragilizam a imagem soberana do país, expondo um retrato de fraqueza e incapacidade de lidar com questões problemáticas de ordem interna.

Enfrentar o desenvolvimento de espaços sem governo exige uma presença ativa e cotidiana do Estado. É salutar que o poder público se atente para políticas de defesa nacional que integrem agenda de estratégia de Estado pensadas para fins de fortalecimento do poder nacional. Ademais, responder os problemas de segurança atualmente no Brasil implica na busca de novas formas de resolução para questões a muito colocadas pela sociedade, como no caso das desigualdades sociais enraizadas no país, bem como a busca por políticas públicas que visem resultados ao longo prazo para o enfrentamento real ao crime e não políticas pontuais de alto custo e baixa efetividade real na vida cotidiana dos cidadãos brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Felipe Dalenogare. O conceito de soberania: Do estado moderno até a atualidade. **Revista Âmbito Jurídico**, v. 83, 2010. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8786>. [Acessado em 16/08/2018].

ATLAS da Violência 2018. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública- FBSP**, Rio de Janeiro, junho de 2018.

BRANCALEON, Brígida Batista; YAMANAKA, Jessica Suzuki; DE CASTRO, José Marcelo; CUOGHI, Kaio Guilherme; PASCHOALOTTO, Marco Antônio Catussi. **Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Universidade de São Paulo, 2015. São Paulo, p.03.

BEATO, Cláudio; ZILLI, Luís. A estruturação de atividades criminosas: Um estudo de caso. **Revista brasileira de ciências sociais** - vol. 27 n° 80, out. de 2012. Disponível em <<http://www.redalyc.org/html/107/10724731005/>>. [Acessado em 01/11/2018].

BRASIL está entre os cinco países mais desiguais, diz estudo de centro da ONU. **ONUBR: Nações Unidas**, jan. 2018. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/brasil-esta-entre-os-cinco-paises-mais-desiguais-diz-estudo-de-centro-da-onu/>>. [Acessado em 29/10/2018].

BUZAN, Barry. Tradução de Marisa Gandelman. As Implicações do 11 de Setembro para o Estudo das Relações Internacionais. **Contexto Internacional**. V.24, n° 2. Rio de Janeiro, jul./dez. de 2002.

CAMADA 1% mais rica da população brasileira detém 28% da riqueza do País. **Brasil Econômico**, dez. de 2017. Disponível em <<https://economia.ig.com.br/2017-12-15/desigualdade-social-brasil.html>>. [Acessado em 29/10/2018].

CERQUEIRA, Daniel. Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA: Boletim de Análise Político-Institucional**, 2017. Brasília

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Criminalidade: social versus polícia. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA: Texto para discussão [958]**, jun. de 2003. Rio de Janeiro.

CLUNAN, Anne L.; TRINKŪNAS, Harold. **Ungoverned Spaces? Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty**. Artigo preparado para entrega na 48ª Reunião Anual da International Studies Association, San Francisco, CA, 26 a 30 de mar. de 2008. Disponível em <<https://calhoun.nps.edu/handle/10945/58530>>. [Acessado em 09/10/2018].

CORRÊA, Marcello. Economistas: dados do IBGE mostram que desigualdade ainda é batalha a ser vencida nov. de 2017. **O Globo: Economia**. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/economistas-dados-do-ibge-mostram-que-desigualdade-ainda-batalha-ser-vencida-22128307>>. [Acessado em 29/10/2018].

COSTA, Márcia Regina. A violência urbana é particularidade da sociedade brasileira? **São Paulo em perspectiva**, 13(4) 1999. São Paulo, p.07.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Editora Saraiva, 30ª edição, 2011. São Paulo, p.69

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência I**. Ed. 2. São Paulo: Atlas, 1985.

ESTEVES, Regina. Uma questão de confiança. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o Instituto Datafolha e apoio do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – Cesec, da Universidade Cândido Mendes**. Rio sob Intervenção, 2018. São Paulo, p.20.

FERREIRA, Marcos Alan. Panorama da Política de Segurança dos Estados Unidos Após o 11 de Setembro: O espectro neoconservador e a Reestruturação Organizacional do Estado. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA**. Brasília, 2014.

FERREIRA; P. A; BARROS, R.B.B. **O papel das Forças Armadas na Defesa Nacional**. Artigo de conclusão de iniciação científica. Universidade de Uberaba, Uberaba-MG: 2016. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/XIII_cadn/o_papel_das_foras_armadas_na_defesa_nacional.pdf>. [Acessado em 07/11/2018].

FILHO, Alfredo Pereira de Queiroz. Sobre as origens da Favela. **Mercator - Revista de Geografia da UFC**, vol. 10, núm. 23, set./dez. 2011. Fortaleza, p.33-48.

GASPAR, Ricardo Carlos. A economia política da urbanização contemporânea. **Rede de Revistas Científicas de América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal. Cadernos Metropolitanos**, v. 13, n. 25, p. 235, jan./jun. 2011, São Paulo.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Ed. 4. São Paulo: Atlas, 2002.

GOBBI, Leonardo Delfim. Urbanização Brasileira. **Globo Educação**, 2017. Disponível em <<http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html>>. [Acessado em 02/10/2018].

IBGE. **Censo Demográfico 2010: Aglomerados urbanos**. 2010. Rio de Janeiro.

IBGE. Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas. **Agência de notícias IBGE**, ago. de 2017. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>>. [Acessado em 03/11/2018].

IBGE. **Tendências demográficas: Uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

JONES, George. O futuro das grandes áreas metropolitanas e sua administração. **Revista de Administração Pública**, 18(1):4-21, jan./mar. 1984. Rio de Janeiro, p.04.

KETELLAPPER, Olga. México, o inferno onde mandam os cartéis. **Expresso**. Disponível em <<https://expresso.sapo.pt/internacional/2018-07-01-Mexico-o-inferno-onde-mandam-os-carteis#gs.IMJ=j0s>>. [Acessado em 10/11/2018].

LIMA, Maria Luiza Carvalho; SOUZA, Edinilsa Ramos. Panorama da violência urbana no Brasil e suas capitais. **Ciência & Saúde Coletiva**, 11(Sup.): 1211-1222, 2007. Rio de Janeiro, p.1212.

MARICATO, Ermínia. Dimensões da tragédia urbana. **Revista Consciência**. Publicado em 20 de mar. de 2002. p.2. Disponível em <http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_tragediaurbana.pdf>. [Acesso em 25 de set. de 2018].

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: Metrôpoles brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, 14(4) 2000.

MEGA cities paper. **European Association of National Metrology Institutes**, jan. de 2013. Disponível em <<http://www.emrponline.eu/call2013/docs/MegaCities.pdf>>. [Acesso em 20/06/2018].

MATEO, Luiza; SANTOS, Aline Pavan. Entre o departamento de Estado, os think tanks E a USAID: a visão estadunidense das áreas não governadas na América do Sul. **Mediações**, Londrina, v. 16, n.2, p. 193-209, jul./dez. 2011.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Garantia da Lei e da Ordem. **Portaria normativa no 186/md, de 31 de janeiro de 2014**, 2ª Edição. Brasília, 2014.

MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no rio de janeiro: diferenças e afinidades. **Rev. Sociol. Polít., Curitiba**, v. 19, n. 40, p. 13-25, out. 2011. Curitiba.

MOURA, Tatiana Moura. Novíssimas guerras, novíssimas pazes: Desafios conceituais e político. Texto apresentado ao **VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**, no Painel “Novíssimas Guerras, Novíssimas Pazes” (Coimbra, 17 de Setembro de 2004). Disponível em <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/32707/1/Nov%C3%ADssimas%20guerras%2C%20nov%C3%ADssimas%20pazes.pdf>>. [Acessado em 24/09/2018].

NITERÓI e Baixada contrastam em mapa da desigualdade no Rio. **G1: Rio de Janeiro**, ago. de 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/08/niteroi-e-baixada-contrastam-em-mapa-da-desigualdade-no-rio.html>>. [Acessado em 30/10/2018].

ODIERNO, Raymond. O Desenvolvimento de Líderes e a Gestão de Talentos: A Vantagem Competitiva do Exército. **Military Review**. Novembro/Dezembro. 2015, p.04. Disponível em <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/10/military-review-edi%C3%A7%C3%A3o-brasileira-novembro-dezembro-2015.pdf>>. [Acessado em 24/10/2018].

OLIVEIRA, Ariana Bazzano. O Fim da Guerra Fria e os Estudos de Segurança Internacional: o conceito de segurança humana. **AURORA**, ano III; número 5. Dezembro de 2009, p.68. Disponível em

<<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/OLIVEIRA.pdf>>. [Acessado em 24/10/2018].

Organização das Nações Unidas. **A ONU e a Governança**. Nações Unidas- Brasil. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/acao/governanca/>>. [Acessado em 05/01/2019].

PATRICK, Stewart. Are ‘Ungoverned Spaces’ a Threat? **Council on Foreign Relations**, jan. de 2010. Disponível em <<https://www.cfr.org/expert-brief/are-ungoverned-spaces-threat>>. [Acessado em 20/06/2018].

PROCÓPIO, Argemiro. Terrorismo e relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.44 no.2 Jul./Dez. de 2001. Brasília.

RICUPERO, Rubens. O mundo após o 11 de setembro: A perda da inocência. **Tempo Social – USP**. São Paulo, nov. de 2003.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional: Mudanças frente ao terrorismo? **Civitas**, v. 5 n. 2 jul./dez. de 2005, Porto Alegre.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. Editora Hucitec. São Paulo, 1993.

SARTORI, Hiram. O Saneamento Básico no Brasil – por Hiram Sartori. **Portal saneamento básico**, ago. de 2016. Disponível em <<https://www.saneamentobasico.com.br/o-saneamento-basico-no-brasil-por-hiram-sartori/>>. [Acessado em 29/10/2018].

SENTO-SÉ. João Trajano. Rio sob intervenção. A crise no Rio e as instituições em frangalhos: corra que a polícia vem aí – versão Rio. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o Instituto Datafolha e apoio do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – Cesec, da Universidade Cândido Mendes**. Rio sob Intervenção, 2018. São Paulo, p.19.

SILVA, Marta do Nascimento Silva. **A Favela como expressão de conflitos no espaço urbano do Rio de Janeiro: o exemplo da Zona Sul carioca**. 2010. 154 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Departamento de Geografia do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio, Rio de Janeiro.

SOUTHERN Pulse. Ungoverned Spaces in the Americas, Part I. **InSight Crime**, jul. de 2011. Disponível em <<https://www.insightcrime.org/news/analysis/ungoverned-spaces-in-the-americas-part-i/>>. [Acessado em 08/11/2018].

SOUTHERN Pulse. Ungoverned Spaces in the Americas, Part II. **InSight Crime**, ago. de 2011. Disponível em <<https://www.insightcrime.org/news/analysis/ungoverned-spaces-in-the-americas-part-ii/>>. [Acessado em 08/11/2018].

SOUZA, André de Mello; NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi. Do 11 de Setembro de 2001 à Guerra ao terror: Reflexões sobre o terrorismo no século XXI. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA**. Brasília, 2014.

SOUZA, Marília Carolina Barbosa. O conceito de áreas não- governadas ou black-spots e os desafios políticos e teóricos para a estrutura política do pós Guerra Fria. **O Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-UNESP)**, São Paulo, agosto de 2012.

STANISŁAWSKI, Bartosz Hieronim. Global Black Spots Approach. **Syracuse University: Maxwell School of Citizenship and Public Affairs**, 2010. Estados Unidos. Disponível em <<https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/moynihan/gbs/Global%20Black%20Spots%20Approach%20WHITE%20PAPER-short%20v.pdf>>. [Acessado em 05/11/018].

TAIAR, Estevão. Taxa de morte violenta em cidades grandes é o dobro da média nacional. **Valor Econômico**, jun. de 2018. Disponível em <<https://www.valor.com.br/brasil/5597885/taxa-de-morte-violenta-em-cidades-grandes-e-o-dobro-da-media-nacional>>. [Acessado em 01/11/2018].

VELASCO, Clara. 1 em cada 4 brasileiras não têm acesso adequado a água tratada e coleta de esgoto, aponta estudo. **G1: Economia**, out. de 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/22/1-em-cada-4-brasileiras-nao-tem-acesso-adequado-a-agua-tratada-e-coleta-de-esgoto-aponta-estudo.ghtml>>. [Acessado em 29/10/2018].

VILLA, Rafael Duarte. Segurança internacional: Novos atores e ampliação da agenda. **Lua Nova**. Nº 34. São Paulo, dez. de 1994.

VISACRO, Alessandro. **A guerra na era da informação**. Editora contexto, 2018. São Paulo.

VISACRO, Alessandro. **Áreas não governadas no interior do Estado e suas implicações na Segurança e na Defesa**. 2016. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).

VISACRO, Alessandro. **Guerra Irregular: Terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história**. Editora Contexto, 2009. São Paulo, p.221-269.

ZORRAQUINO, Luis D. **O processo de urbanização brasileira e a formação de suas metrópoles**. Programa para análise de revalidação de diplomas. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Departamento de História e Teoria, agosto de 2005. Disponível em <<https://pt.scribd.com/document/315842348/Urbanizacao-no-Brasil-pdf>>. [Acessado em 18/10/2018].