

Segurança Pública

Thais Custodio, João Trajano Sento-Sé, Theófilo Rodrigues, Tadeu Morato Maciel, Daniel Hirata, Mauro Amoroso e Jacqueline Muniz se debruçam sobre a discussão do problema da segurança pública, considerando os impactos sobre a sociedade e economia, a estrutura das organizações criminosas, as altas taxas de homicídios, a violência e letalidade policiais, a ausência do Estado nos territórios vulnerabilizados, a degradação da vida pública e o esvaziamento econômico do Rio de Janeiro, a classificação do PCC e CV como organizações terroristas, o Programa Brasil Contra o Crime Organizado e a culpabilização das favelas e população negra.





Segurança Pública

■ Nossos articulistas se debruçam sobre a discussão do grave problema da segurança pública, apontado pelas pesquisas de opinião como prioritário pelos eleitores brasileiros e que tem impactos diretos sobre sociedade e economia.

Thais Custodio, da Rede de Economistas Pretas e Pretos, afirma que, em 2026, a pergunta não deveria ser quem promete ser mais duro contra o crime. Deveria ser quem apresenta um plano para reduzir homicídios, controlar a letalidade policial, investigar organizações criminosas, enfrentar a corrupção, enfraquecer milícias e facções e garantir presença do Estado nos territórios vulnerabilizados.

João Trajano Sento-Sé, da Uerj, aponta que o crime organizado contribui de forma decisiva para a degradação da vida pública no Rio e para o esvaziamento econômico. Sem estabilidade, previsibilidade e confiança nas instituições, os investimentos desaparecem.

Theófilo Rodrigues, do Iuperj Ucam, acredita que só um paradigma que combine capacidade estatal, inteligência policial, prevenção social da violência e universalização dos direitos poderá enfrentar, de forma duradoura, as múltiplas causas da violência.

Tadeu Morato Maciel, da UFRJ e UFF, avalia que a classificação do PCC e CV como organizações terroristas, mais do que uma iniciativa de combate ao crime organizado, é uma estratégia geopolítica que amplia a capacidade dos EUA de projetar o seu poder, reduzindo a autonomia do Brasil na condução da própria agenda de segurança.

Daniel Hirata, assessor especial do Ministro da Justiça e Segurança Pública, trata do Programa Brasil Contra o Crime Organizado. A repressão continua indispensável, mas o foco do programa é impedir que organizações criminosas continuem transformando recursos econômicos em poder territorial, influência política e capacidade de coerção.

Mauro Amoroso, da Uerj, defende que é premente que políticas e planejamentos de segurança devem ser construídos a partir de um amplo debate social. A construção de projetos e iniciativas desse campo não pode ser baseada como se a questão fosse restrita a culpabilizar espaços e grupos sociais específicos de nossos centros urbanos, como as favelas e a população negra.

Jacqueline Muniz, da UFF, destaca que o crime organizado no Brasil opera por núcleos especializados e articulados entre si, sem comando único identificável.

Sumário

As raízes da crise na segurança pública	3
<i>Thais Custodio</i>	
Violência, crime e crise no Rio de Janeiro	5
<i>João Trajano Sento-Sé</i>	
Três modelos de segurança pública e um novo paradigma para o Rio de Janeiro	7
<i>Theófilo Rodrigues</i>	
Da guerra às drogas à guerra ao terrorismo: o que está em jogo na classificação do PCC e CV pelos EUA	9
<i>Tadeu Morato Maciel</i>	
Como o Brasil está mudando o enfrentamento ao crime organizado	11
<i>Daniel Hirata</i>	
Pensando historicamente a questão da segurança pública e da violência urbana no Rio de Janeiro	14
<i>Mauro Amoroso</i>	
A fronteira que se move: a economia política do crime organizado	16
<i>Jacqueline Muniz</i>	
Edital Eleição 2026	19

O Corecon-RJ apoia e divulga o programa Faixa Livre, veiculado de segunda a sexta de 8h às 10h. Você também pode ouvir os programas pelos sites www.aepet.org.br/radioao vivo.html e www.programafaixa livre.com.br, canal no Youtube, Facebook, Instagram, podcast no Spotify, Deezer, Castbox e SoundCloud e aplicativo gratuito.

Jornal dos ECONOMISTAS

Órgão Oficial do CORECON - RJ
E SINDECON - RJ
Issn 1519-7387

Conselho Editorial: José Antonio Lutterbach Soares, Luis Gustavo Vieira Martins, Antônio dos Santos Magalhães, Sidney Pascountto da Rocha, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Marcelo Pereira Fernandes, Wellington Leonardo da Silva, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes, Anderson Carlos Nogueira Oriente e Fernando D'Angelo Machado. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico, diagramação e ilustração:** Rossana Henriques (rossana.henriques@gmail.com). **Revisão:** Bruna Gama. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** imprensa@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 - 19º andar - Rio de Janeiro - RJ - Centro - Cep 20040-906
Telefax: (21) 2103-0178 - Fax: (21) 2103-0106
Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Presidente: José Antonio Lutterbach Soares. **Vice-presidente:** Luis Gustavo Vieira Martins. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2026-2028) Arthur Camara Cardozo, Marcelo Pereira Fernandes, Sidney Pascountto da Rocha - 2º TERÇO: (2024-2026) Antônio dos Santos Magalhães, Fernando D'Angelo Machado, Luis Gustavo Vieira Martins - 3º TERÇO: (2025-2027) José Antonio Lutterbach Soares, Antonio José Alves Junior, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2026-2028) Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2024-2026) Juliana Duffles Donato Moreira, Gilberto Caputo Santos, Flávia Vinhaes Santos - 3º TERÇO: (2025-2027) Anderson Carlos Nogueira Oriente, Mauro Osório da Silva, José Ricardo de Moraes Lopes.

SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 - salas 1607 a 1609 - Rio de Janeiro - RJ - Cep 20031-000. Tel.: (21) 2262-2535 Telefax: (21) 2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

Mandato - 2025 a 2028

Coordenação de Relações Institucionais: Wellington Leonardo da Silva (Coordenador geral), Sidney Pascountto da Rocha.

Coordenação de Relações Sindicais: Fernando D'Angelo Machado, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, João Manoel Gonçalves Barbosa, Gilberto Caputo Santos.

Coordenação de Divulgação, Administração e Finanças: Antonio dos Santos Magalhães, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antônio Lutterbach Soares.

Conselho Fiscal: Maria da Glória Vasconcellos T. Lacerda, André Luiz Silva de Souza, Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.

As raízes da crise na segurança pública

Thais Custodio*

■ Em 2026, candidatos voltarão a prometer segurança como quem promete ordem imediata. Mais polícia, mais prisão, mais operação, mais confronto. O repertório é conhecido. Funciona bem em palanque, rende frases fortes e dialoga com o medo real de quem vive em cidades atravessadas pela violência. Mas segurança pública não se resolve por impulso. Tampouco se constrói apenas pela força.

A crise brasileira não nasceu ontem. Ela começa antes das facções, antes dos fuzis, antes das milícias disputarem mercados urbanos. Começa na escravidão, atravessa uma abolição sem reparação, organiza a forma desigual como as cidades cresceram e chega ao presente em territórios onde o Estado aparece pouco como direito e muito como polícia.

Para falar sério sobre segurança pública, é preciso olhar para o que costuma ficar fora do palanque: a herança racial da escravidão, a urbanização excludente, a permanência autoritária das polícias, a guerra às drogas e a diversificação econômica do crime organizado.

A população negra foi juridicamente libertada, mas não recebeu terra, renda, moradia, educação ou política consistente de integração. A liberdade formal não significou inclusão. O pós-abolição produziu cidadania incompleta. Antigos escravizados e seus descendentes foram empurrados para a precariedade, tratados como problema urbano, problema penal e problema policial.

A cidade brasileira carrega essa marca. Morros, cortiços, favelas e periferias não surgiram por acaso. Foram resultado de escolhas públicas, omissões deliberadas e políticas urbanas que deslocaram a pobreza para longe dos centros de poder e dos serviços. A urbanização foi desigual e racializada. Certos corpos passaram a ser vistos como suspeitos. Certos territórios, como espaços a remover, vigiar ou ocupar.

Nas favelas e periferias, o Estado muitas

vezes chega menos pela escola, pela saúde, pelo saneamento, pela mobilidade e pela cultura. Chega pela polícia. Quando isso acontece, a fronteira da cidadania fica nítida. Há áreas onde direitos são presumidos. E há áreas onde direitos precisam ser negociados diante de uma operação, de uma revista, de um blindado, de um tiroteio.

Esse é um dos nós da segurança pública. Enfrentar grupos armados exige presença do Estado nos territórios. Mas presença não é incursão episódica. Não é entrar, trocar tiros, apreender armas, contar corpos e sair. A presença do Estado é investigação, inteligência, escola aberta, posto de saúde funcionando, controle de armas, responsabilização de agentes corruptos e serviço público regular. Segurança não se constrói apenas com entrada policial. Constrói-se com Estado todos os dias.

A ditadura militar aprofundou outro componente dessa crise. A lógica do inimigo interno atravessou as instituições de segurança e consolidou práticas de repressão, vigilância e violência estatal. A Constituição de 1988 ampliou direitos e inaugurou uma nova promessa democrática. Mas a democracia chegou sem reformar profundamente a arquitetura policial. O país mudou de regime; a segurança pública, em muitos aspectos, permaneceu presa a engrenagens autoritárias.

O “auto de resistência” é uma dessas marcas. Durante décadas, mortes provocadas por agentes do Estado foram registradas a partir da versão dos próprios policiais envolvidos, como se a legitimidade da ação viesse antes da investigação. A expressão mudou. Hoje se fala em “morte decorrente de intervenção de agente do Estado”. Mas trocar o nome não basta quando a prática segue marcada por baixa apuração, baixa responsabilização e tolerância social.

Também nesse período se formaram algumas das matrizes do crime organizado urba-



CLIQUE E OUÇA

no contemporâneo. No Rio, a convivência entre presos comuns e presos políticos durante a ditadura é frequentemente apontada como parte da formação de facções que, mais tarde, disputariam territórios, mercados ilegais e poder armado. Após a redemocratização, essas organizações se expandiram em meio ao crescimento do encarceramento, à guerra às drogas, à circulação de armas e à baixa capacidade estatal de investigar economias ilícitas.

O resultado está nos números. Segundo o 20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o Brasil registrou, em 2025, 40.775 mortes violentas intencionais, taxa de 19,1 por 100 mil habitantes, a menor desde 2012. Os homicídios dolosos chegaram a 15,4 por 100 mil habitantes, atingindo antes do prazo a meta nacional prevista para 2027. À primeira vista, há avanço.

Mas o avanço convive com um dado inaceitável. As mortes decorrentes de intervenção policial cresceram 5,4%, chegando a 6.602 vítimas. Uma em cada seis mortes violentas intencionais no país foi causada por policiais. No Rio de Janeiro, a polícia respondeu por 20,5% das mortes violentas do estado em 2025. A queda dos homicídios não apaga a escala da morte produzida pelo próprio Estado.

O perfil das vítimas diz muito sobre o país. O Anuário aponta que 82% das vítimas de mortes por intervenção policial eram negras. Nos casos de letalidade estatal, 99,3% eram homens. O pico de mortalidade está entre 18 e 24 anos, faixa que concentra 36% das vítimas. Não é coincidência estatística. É padrão histórico. A segurança pública brasileira ainda opera sobre alvos conhecidos: homens jovens, negros e moradores de territórios vulnerabilizados.

Esses dados deveriam qualificar o debate eleitoral. Mas, quase sempre, a segurança vira arena de performance. De modo geral, os candidatos disputam entre si quem promete mais força, mais armas, mais prisões e mais operações. A disputa rende voto. Não necessariamente produz segurança. Quando a política transforma medo em capital eleitoral e oferece confronto como solução universal, reforça os mecanismos que alimentam a crise.

A guerra às drogas é parte central desse impasse. Nas últimas décadas, ela se tornou o idioma dominante da segurança nas periferias. Sob o argumento de combater o



tráfico, consolidou-se um modelo de incursões armadas, confronto, prisões em massa e letalidade policial. Promete ordem, entrega repetição. Operações, mortes, apreensões, substituição de lideranças e retorno do mesmo problema semanas depois.

É preciso enfrentar uma ideia falsa: a de que mais mortes provocadas pela polícia significam menos crime. A experiência brasileira mostra o contrário. Letalidade policial não produz segurança sustentável. Produz trauma, medo e distância entre população e instituições. Quando a política pública se resume ao confronto, administra-se violentamente uma crise que nunca termina.

Além disso, a própria ideia de guerra às drogas já não explica o crime organizado contemporâneo. Grupos armados não vivem apenas da venda de drogas ou de crimes comuns. Exploram mercados territoriais: transporte clandestino, gás, internet, TV a cabo, segurança ilegal, construção irregular, ocupação do solo, cobrança de taxas e controle de serviços básicos. As milícias e as facções disputam a economia da vida cotidiana.

O Anuário mostra também a reconfiguração do mercado de drogas. Entre 2024 e 2025, os registros de tráfico cresceram 18,5%, passando de 174.088 para 207.058 ocorrências, o maior patamar da série histórica iniciada em 2013. Ao mesmo tempo, os registros de posse e uso caíram 18,3%. O Brasil se consolidou como eixo logístico relevante para o mercado internacional de drogas, articulando rotas, portos, aeroportos e organi-

zações de alcance nacional e transnacional.

Responder apenas ao varejo da droga é enxugar gelo. A violência armada é a face mais visível de um sistema que envolve lavagem de dinheiro, corrupção, captura de serviços urbanos, controle territorial e acesso a armas. Sem investigação financeira, inteligência, cooperação federativa e controle institucional, o Estado seguirá combatendo sintomas enquanto o poder econômico do crime se reorganiza.

Nenhum governo resolverá em poucos meses uma crise produzida ao longo de séculos. Mas escolhas responsáveis podem reduzir danos, reorganizar prioridades e salvar vidas. Em 2026, a pergunta não deveria ser quem promete ser mais duro contra o crime. A pergunta deveria ser quem apresenta um plano para reduzir homicídios, controlar a letalidade policial, investigar organizações criminosas, enfrentar a corrupção, enfraquecer milícias e facções e garantir presença do Estado nos territórios vulnerabilizados.

Segurança pública não pode ser a administração violenta da desigualdade. Nem palanque para soluções fáceis. Precisa ser política de Estado, orientada por dados, direitos e responsabilidade com a vida, sem distinção. Enquanto não compreendermos isso como sociedade, seguiremos presos à mesma crise.

** É economista (UERJ), mestra em Economia Regional (PPGER/UFRJ), doutoranda em Economia (PPGE/UFF), pesquisadora no Laboratório para Redução da Violência e cofundadora e diretora da Rede de Economistas Pretas e Pretos (Repp).*

Violência, crime e crise no Rio de Janeiro

João Trajano Sento-Sé*

■ É quase inacreditável que, após décadas de insucessos, o estado do Rio de Janeiro siga encampando a guerra às drogas como preceito orientador e as operações armadas em favelas como estratégia preferencial em suas políticas de segurança pública. Segundo o anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2025, ocorreram, entre 2015 e 2024, 52.948 mortes violentas causadas intencionalmente (MVI) no Rio de Janeiro. Trata-se de aproximadamente 10% do total de 526.738 mortes ocorridas no Brasil, no mesmo período. Em 2024, a taxa de mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes no estado foi de 22,1. Ainda em 2024, 18% dessas mortes foram causadas por agentes do Estado no cumprimento de suas funções. Isso significa que, ao causar quase um quinto do total de mortes violentas intencionais, o Estado foi, e tem sido, um vetor a alimentar as dinâmicas violentas que deveria conter.

Sempre se pode alegar que, no quadro nacional, há estados em situação bem pior. Afinal, em 2024, o Rio de Janeiro tinha “apenas” a décima quarta taxa de MVI por 100 mil habitantes, apresentando um número ligeiramente superior à taxa nacional, de 20,8. No caso da letalidade perpetrada por policiais, os índices fluminenses também poderiam, em tese, ser relativizados, uma vez que, no ano em questão, a polícia do Rio de Janeiro ocupou o oitavo lugar na participação no total das mortes intencionais ocorridas em seu estado. Não há razão, contudo, para argumentos relativizantes.

Não bastassem as perdas humanas acumuladas, preço mais alto que temos pago, o desenrolar dessa história é a crônica de um desastre que se repete indefinidamente. As escolhas feitas até aqui concor-

reram para o crescimento de grupos organizados em torno de atividades criminais, para a emergência de uma economia alimentada por ilegalismos e para a transformação do medo em estado de espírito permanente da população. Juntos, esses ingredientes contribuem de forma decisiva para a degradação da vida pública, para o esvaziamento econômico do estado e sua consequente insolvência financeira.

Como entender o “caso do Rio de Janeiro”? De que modo, para além dos índices e taxas, podemos conferir inteligibilidade à tragédia civil que atravessa o estado e o transforma numa espécie de paradigma do fracasso?

A título de explicação tentativa, destaco três aspectos da violência criminal do Rio de Janeiro. Eles podem ser encontrados isoladamente ou em proporções diversas em outros lugares, mas a forma com que se articularam em nosso caso específico acaba concorrendo para a dramaticidade única com que se apresenta em terras fluminenses.

O primeiro aspecto é de caráter histórico. Sob a alegação de combate ao crime, o poder público promoveu historicamente a atuação de grupos clandestinos e extralegais, concedendo-lhes carta branca para agir a contrapelo da lei e sem limites para o uso da força. Os casos mais emblemáticos são a criação do grupo dos doze homens de ouro e o surgimento da Scuderie Le Cocq, ambos nos anos de 1960.

Os doze homens de ouro formaram uma espécie de equipe de elite da Polícia Civil, a quem foi concedido pelo então secretário de segurança um poder amplo, extrajudicial inclusive, para lidar com o crime e a violência urbana. Seus membros eram respeitados e tidos como intocáveis no interior da corporação, sob a chancela do então governo do estado da Guanabara, em plena vigência do regime militar.



CLIQUE E OUÇA



A Scuderie Le Cocq discrepa desse primeiro caso porque, embora tenha se beneficiado da complacência do poder público e se espalhado para outros estados, foi uma organização surgida no interior da corporação, por iniciativa da base, por assim dizer. Ela foi criada em 1965, como reação à morte de um inspetor de polícia, assassinado por um criminoso comum. De homens da lei com poderes extralegais, esses grupos se tornaram justiceiros autônomos, e, depois, verdadeiras organizações fora da lei, com direito a negociar proteção a empresários, arbitrar sobre a vida e morte daqueles contra quem se batiam e definir os próprios termos de atuação. Eles são exemplos de um padrão de tolerância e cooperação entre a ordem legal e grupos extralegais que faz parte das crônicas policiais do Rio de Janeiro há mais de meio século e tem nas milícias, ao menos em suas origens, sua atualização mais dramática.

O segundo aspecto a ser destacado nas dinâmicas criminais no Rio de Janeiro é a inexistência histórica de uma organização hegemônica no estado. Diferentemente do caso de São Paulo, onde o PCC conseguiu or-

ganizar efetivamente as atividades criminais, incluindo-se aí o controle dos territórios em que atua com mais contundência, há décadas o Rio de Janeiro, sobretudo em sua Região Metropolitana, é palco de disputas entre facções que não conseguem se impor sobre seus concorrentes. Enquanto as periferias e favelas de São Paulo estão sob forte controle de um único grupo, que conquistou hegemonia e produziu as condições necessárias para lidar com defecções e conflitos internos sem que eles abalassem sua unidade de atuação, no Rio de Janeiro, testemunhamos, desde meados dos anos de 1980, disputas recorrentes entre ao menos três grandes grupos pelos territórios em que baseiam suas atividades. Essas disputas propiciam confrontos armados que se tornam mais acirrados à medida que o controle territorial ganha centralidade e as atividades a partir dele ficam mais rentáveis.

É essa circunstância de competição permanente que leva as organizações criminosas a uma espécie de corrida armamentista. Diferentemente do que autoridades da segurança pública costumam alegar, não foi para afrontar o Estado que esses grupos se armaram. Eles se armaram para competir entre si, em uma disputa que se acirrou ao longo do tempo.

O Estado deveria fazer uso de inteligência e de instrumentos investigativos capazes de neutralizar a ocupação territorial dessas organizações pela raiz, contrapondo o controle armado pela integração civil. Em lugar disso, concentrou esforços na mesma estratégia adotada por aqueles que alega combater: usou o poder de fogo das facções como argumento para concentrar seus recursos em se armar. Terceiro aspecto do caso do Rio de Janeiro, o Estado virou mais um *player* nesse jogo de alto poder letal, característico da disputa armada pelo controle territorial.

O ciclo perverso que singulariza o caso do Rio de Janeiro se fecha quando este terceiro e último aspecto se encontra com o primeiro, sob a forma das milícias armadas. Elas surgiram como iniciativas tópicas, sob o pretexto de oferecer segurança e proteção a moradores e empresários locais. Foram saudadas ou toleradas pelo po-

der público. Com o tempo, elas cresceram, diversificaram suas atividades, recrutaram quadros nas polícias até se firmarem como organizações criminosas, atuantes na disputa por territórios.

As milícias não foram criadas no interior de instituições do Estado, como os doze homens de ouro ou a Scuderie Le Cocq, mas se revelaram pródigas em recrutar policiais e ex-policiais para compor seus quadros. Transformaram o controle territorial armado em votos, votos em cadeiras e cargos nas casas legislativas municipais e estadual. Daí, a colonização do Estado pelo crime foi um caminho relativamente curto, que avança celeremente. Não é de se espantar que o estado do Rio de Janeiro tenha, hoje, autoridades dos três poderes condenadas criminalmente ou sob investigação. É constrangedor que esse dado tenha virado piada, inclusive nos próprios meios políticos.

O desastre se expande à economia. O controle territorial armado é a base para o desenvolvimento de mercados ilegais que movimentam direitos (como o de ir e vir e o direito à vida), serviços e mercadorias variadas. Em decorrência das escolhas de sucessivos governos, o Estado opera sob a mesma lógica que o tráfico, as milícias e qualquer outro grupo precariamente organizado que esteja disposto a mobilizar a violência armada para a disputa por hegemonia. As fronteiras entre o mundo formal e os ilegalismos são cada vez mais borradas. Sem encampar alternativas à lógica da guerra, a crise se torna rotina e a exceção um modelo de política incapaz de gerar ordenamento. Sem estabilidade, previsibilidade e confiança nas instituições, os investimentos desaparecem.

É quase inacreditável que este padrão tenha se consolidado por mais de meio século, a despeito de tanto fracasso acumulado. Sendo escolha e não destino, o Rio de Janeiro se consagra como paradigma de um modelo que precisa ser superado. Que o seja com a maior urgência. Já estamos nessa toada há tempo demais.

** É cientista político, pesquisador do LAV-Uerj e integrante da Rede Universitária Segurança para Todos.*

Três modelos de segurança pública e um novo paradigma para o Rio de Janeiro

Theófilo Rodrigues*

■ A segurança pública ocupa, há décadas, o centro do debate político no estado do Rio de Janeiro. Apesar da sucessão de governos e das diferentes estratégias adotadas para enfrentar a violência, os resultados permanecem limitados e o tema continua a desafiar a capacidade do Estado de garantir simultaneamente ordem pública, direitos e cidadania. Ao longo das últimas três décadas, consolidaram-se diferentes concepções sobre as causas da violência e o papel do Estado. Grosso modo, e sem desconsiderar suas nuances internas, é possível enquadrar as políticas adotadas nesse período em três grandes matrizes: (1) a segurança pública como questão social; (2) a segurança pública como ocupação territorial; e (3) a segurança pública como necropolítica. Cada um desses modelos corresponde a uma forma distinta de compreender as causas da violência, o papel do Estado e os meios legítimos de enfrentá-la. Essas matrizes constituem tipos ideais, que enfatizam a orientação predominante de cada governo, sem excluir a coexistência de elementos pertencentes aos demais modelos.

A segurança pública concebida como questão social é característica de governos situados à esquerda do espectro político. Inspirada na tradição da sociologia crítica, essa perspectiva compreende a violência e a criminalidade como expressões da questão social, isto é, das múltiplas manifestações da contradição entre capital e trabalho, que se materializam na pobreza, na desigualdade, na exclusão social, no racismo e na negação de direitos. Seu ponto de partida é a compreensão de que a criminalidade e a violência não podem ser reduzidas a problemas de ordem pública ou a desvios individuais, mas constituem fenômenos socialmente produzidos,

cujas superação exige não apenas a atuação das forças de segurança, mas também a transformação das condições sociais que alimentam a violência. Nessa perspectiva, a ação policial continua sendo necessária, mas ocupa um lugar subordinado em relação às políticas de prevenção, inclusão social e garantia de direitos. O fortalecimento da educação, da saúde, da assistência social, da cultura, do esporte e da geração de emprego e renda é concebido como parte integrante da política de segurança pública, ao lado da valorização das forças policiais, da formação em direitos humanos e da construção de relações de confiança entre Estado e população. Essa perspectiva se traduz em uma famosa frase do antropólogo Darcy Ribeiro: “Se os governantes não construírem escolas, em 20 anos faltará dinheiro para construir presídios”¹. Em diferentes graus e com distintas limitações, essa orientação esteve presente nos governos de Leonel Brizola, Nilo Batista e Benedita da Silva.

Já a segurança pública entendida como ocupação territorial predominou em governos de centro-direita. Nessa perspectiva, o problema central da segurança pública deixa de ser interpretado prioritariamente como questão social e passa a ser concebido como problema de controle do território. O objetivo do Estado consiste em retomar áreas dominadas por grupos armados mediante presença policial permanente. Nessa perspectiva, a presença permanente das forças de segurança é compreendida como condição prévia para a retomada da autoridade estatal e para a posterior expansão das demais políticas públicas. A dificuldade é que esse segundo passo nunca foi dado plenamente. Essa abordagem foi adotada, sobretudo, durante os governos de Sérgio Cabral e Luiz Fernando Pezão. Seu principal instrumento foram as Unidades de Polícia Pacificadora



CLIQUE E OUÇA

(UPPs), implementadas sob a coordenação do então secretário estadual de Segurança Pública, José Mariano Beltrame. O programa esteve em funcionamento entre 2008 e 2016 e tinha como eixo central a presença permanente do Estado armado em territórios historicamente controlados por grupos armados².

Por fim, a segurança pública como necropolítica é própria de governos de direita e extrema direita. Essa orientação marcou as gestões de Moreira Franco, Marcello Alencar, Wilson Witzel e Cláudio Castro. O conceito de necropolítica refere-se à política da morte, conforme formulado pelo filósofo Achille Mbembe, isto é, ao uso do poder político e social para decidir quem deve viver e quem deve morrer³. Em uma sociedade de classes estruturada pelo racismo, como a brasileira, essa lógica incide de forma seletiva sobre corpos pobres e negros. A declaração de Wilson Witzel logo após sua eleição, em 2018, ilustra de maneira emblemática essa racionalidade: “O correto é matar o bandido que está de fuzil. A polícia vai fazer o correto: vai mirar na cabecinha e... fogo! Para não ter erro.”⁴ Seu sucessor, Cláudio Castro, parece ter assimilado essa mesma lógica ao afirmar, em rede social, no dia 15 de janeiro de 2026: “Quem escolheu ser vagabundo e ameaçar a vida de trabalhador precisa entender uma coisa: o Estado vai chegar. Ou vai preso, ou vai ter o CPF cancelado.”⁵

Qual seria o modelo ideal para o Rio de Janeiro? Por óbvio, todos aqueles que atuam sob uma perspectiva comprometida com a democracia, a cidadania e os direitos humanos devem assumir uma postura crítica e denunciatória em relação ao modelo de necropolítica defendido e operacionalizado pela extrema direita no estado. Por outro lado, é preciso reconhecer as insuficiências tanto do paradigma da segurança pública concebida como mera questão social quanto daquele centrado na lógica da ocupação territorial, propondo sua supressão dialética. Trata-se, assim, de não apenas rejeitar tais modelos em seus limites, mas de integrá-los criticamente em uma formulação superior, capaz de articular enfrentamento da violência, garantia de direitos e transformação estrutural das condições que a produzem. O argumento é o de que é possível construir um quarto



modelo de segurança pública que seja uma síntese dialética dos paradigmas da questão social e da ocupação territorial.

Um quarto modelo de segurança pública deve partir da compreensão de que a violência é, simultaneamente, uma expressão da questão social e um problema de capacidade estatal. Se, por um lado, as desigualdades estruturais alimentam a reprodução da violência, por outro, a incapacidade do Estado de exercer plenamente sua autoridade democrática em determinados territórios favorece a atuação de organizações criminosas e milícias. Nesse sentido, a proposta dialoga com a reflexão de Guillermo O'Donnell sobre as “áreas marrons”, entendidas como espaços em que a legalidade estatal é precária e a cidadania se realiza de forma incompleta⁶. A superação dessa realidade exige mais do que operações policiais ou ocupações territoriais: requer a reconstrução da capacidade do Estado de garantir segurança, justiça e direitos por meio de uma presença pública permanente, que articule inteligência policial, prevenção da violência, prestação de serviços públicos e participação social. Ou seja, é preciso afirmar a soberania democrática do Estado sobre todo o território fluminense, não para administrar a morte, mas para assegurar cidadania, proteger vidas e promover o desenvolvimento social.

O desafio da segurança pública no Rio de Janeiro já não consiste em escolher entre po-

líticas sociais ou políticas de controle territorial, mas em construir uma estratégia capaz de integrá-las em uma concepção democrática de Estado. Somente um paradigma que combine capacidade estatal, inteligência policial, prevenção social da violência e universalização dos direitos poderá enfrentar, de forma duradoura, as múltiplas causas da violência e consolidar a segurança pública como expressão da cidadania democrática.

* É professor do programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do IUPERJ/UCAM e organizador, com a professora Dani Balbi, do livro *Segurança pública, direito humanos e cidadania* (Ed. Mutifoco, 2026).

1 Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63393757>

2 Com efeito, a ideia de ocupação territorial já estava presente no governo de Brizola com a ideia de policiamento comunitário, sob o comando do coronel e ex-comandante da PMERJ Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Com as UPPs, no entanto, essa política de ocupação ganha nova escala, com maior ênfase na dimensão da repressão policial do que em outras.

3 MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

4 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/11/01/a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo-afirma-wilson-witzel.htm>

5 A expressão “ter o CPF cancelado” é utilizada para dizer que a polícia assassinará aquele determinado cidadão.

6 O DONNELL, Guillermo. “Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais”. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, Cebrap, n.36, 1993.

Da guerra às drogas à guerra ao terrorismo: o que está em jogo na classificação do PCC e CV pelos EUA

Tadeu Morato Maciel*

■ Poucos conceitos foram tão disputados politicamente nas últimas décadas quanto o de terrorismo. Longe de constituir uma categoria neutra, objetiva ou exclusivamente jurídica, o terrorismo representa uma construção histórica profundamente vinculada às disputas de poder internacionais. Desde a Revolução Francesa, quando o termo designava a violência exercida pelo próprio Estado durante o chamado “Período do Terror”, até sua reconfiguração contemporânea após os atentados de 11 de setembro de 2001, a categoria sofreu sucessivas ressignificações. Hoje, ela ocupa posição central na arquitetura da segurança internacional, funcionando simultaneamente como instrumento de classificação de ameaças, de legitimação de intervenções e de reorganização das fronteiras entre guerra, polícia e justiça.

A inexistência de uma definição universalmente aceita de terrorismo não decorre de uma lacuna ainda a ser superada, mas da própria impossibilidade de estabelecer uma conceituação universal para uma categoria histórica, política e permanentemente contestada. Ainda assim – ou justamente por isso – essa indeterminação nunca impediu sua ampla utilização política. Ao contrário, sua plasticidade conceitual constitui uma de suas maiores utilidades estratégicas. Conforme argumentam Didier Bigo e Richard Jackson, referências dos Estudos Críticos de Segurança e dos Estudos Críticos de Terrorismo, a designação de determinado ator como terrorista dificilmente resulta apenas de critérios objetivos relacionados ao emprego da violência contra civis. Trata-se, sobretudo, de um processo político e discursivo de produção de significados, por meio do qual se constroem identidades, legitimam-se formas específicas de intervenção e ampliam-se as possibilidades de atuação estatal.

É justamente nesse contexto que deve ser compreendida a recente decisão dos Estados



Unidos de classificar organizações criminosas latino-americanas, entre elas o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), como organizações terroristas. Mais do que uma mudança terminológica, essa decisão representa uma transformação na forma como Washington passa a enquadrar determinados fenômenos criminais transnacionais. Ao deslocar essas organizações do campo do crime organizado para o universo do terrorismo internacional, altera-se também o repertório de instrumentos políticos, jurídicos, militares e diplomáticos considerados legítimos para enfrentá-las.

Embora organizações terroristas e criminosas compartilhem características como o uso da violência, a atuação transnacional e o desafio às capacidades estatais, suas racionalidades permanecem distintas. Enquanto grupos terroristas empregam a violência para alcançar objetivos predominantemente políticos, religiosos ou ideológicos, organizações narcotraficantes orientam-se prioritariamente pela maximização de lucros e pelo controle de mercados ilícitos. Em determinados contextos, essas fronteiras podem tornar-se mais porosas, especialmente quando grupos criminosos exercem controle territorial ou estabelecem formas parale-

las de governança. Transformar, porém, essa aproximação em equivalência conceitual produz consequências políticas relevantes.

O enquadramento do PCC e do Comando Vermelho como organizações terroristas se insere em um movimento mais amplo de expansão da agenda global de contraterroismo. Desde o início da chamada Guerra ao Terror, os Estados Unidos passaram a incorporar um número crescente de ameaças sob o mesmo guarda-chuva discursivo da segurança nacional, ampliando as condições de legitimidade para operações militares extraterritoriais, mecanismos de vigilância financeira, estruturas de inteligência e flexibilizações jurídicas relacionadas ao emprego da força. Nesse contexto, a América Latina passa a ser crescentemente reinterpretada, no discurso estratégico norte-americano, não apenas como palco da guerra às drogas, mas também como um espaço de projeção da guerra global contra o terrorismo. Ao reclassificar organizações criminosas como atores do terrorismo internacional, redefine-se o próprio enquadramento da ameaça, ampliando a legitimidade de respostas militarizadas e excepcionais, enquanto políticas voltadas à redução da violência, ao fortalecimento institucional e ao enfrentamento das dinâmicas econômicas e sociais que sustentam os mercados ilícitos tendem a perder centralidade.

Esse deslocamento discursivo favorece, por sua vez, processos de militarização das políticas de segurança. Nesse contexto, militarização não se restringe ao emprego das Forças Armadas em funções tradicionalmente atribuídas às instituições civis, mas corresponde à incorporação da lógica da guerra à gestão de problemas sociais. Ao redefinir conflitos complexos como ameaças à segurança nacional, esse processo legitima respostas cada vez mais excepcionais, centralizadas e coercitivas, fazendo com que categorias originalmente associadas ao campo da defesa passem a orientar políticas criminais, práticas policiais e discursos públicos sobre segurança.



No caso brasileiro, essa dinâmica não é propriamente nova. Operações militares em favelas, intervenções federais na segurança pública, o emprego recorrente das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem e a permanência de doutrinas inspiradas na lógica do inimigo interno evidenciam uma trajetória contínua de militarização da segurança pública. A classificação do PCC e do CV como organizações terroristas tende a aprofundar esse processo, conferindo nova legitimidade política e jurídica a estratégias orientadas por uma lógica de guerra, na qual as fronteiras entre segurança pública, defesa nacional e política externa tornam-se cada vez mais difusas.

Essa lógica produz efeitos que ultrapassam o campo da segurança pública. A classificação de organizações criminosas como terroristas amplia poderes de inteligência, facilita bloqueios financeiros, fortalece mecanismos de cooperação internacional e justifica formas mais intensas de vigilância. Ao mesmo tempo, legislações antiterrorismo costumam operar sob regimes de excepcionalidade, produzindo impactos sobre direitos fundamentais, devido processo legal e garantias civis.

As implicações dessa decisão se estendem igualmente às relações entre Brasil e Estados Unidos. Historicamente, Washington exerceu forte influência sobre a formulação das políticas latino-americanas de combate às drogas, difundindo modelos de cooperação militar, treinamento policial e compartilhamento de inteligência. A reclassificação do PCC e do Comando Vermelho como organizações terroristas amplia esse poder de influência ao estimular a convergência de marcos normativos e estratégias de segurança alinhadas à agenda norte-americana.

Como tem alertado o professor Thiago Rodrigues (PPGEST/UFF) em diversas entrevistas sobre o assunto, seus efeitos extrapolam o campo da segurança: ao ampliar o alcance extraterritorial da legislação dos Estados Unidos, a medida pode expor bancos, empresas, operadores logísticos e demais agentes econômicos que operam no sistema financeiro internacional a riscos ampliados de sanções e restrições, ainda que não mantenham vínculos deliberados com essas organizações. Mais do que uma iniciativa de combate ao crime organizado, trata-se de uma estratégia geopolítica, iniciada ainda no primeiro ano do novo governo Trump com a classificação de outros grupos criminosos latino-americanos, que amplia a capacidade de Washington de projetar sua projeção de poder sobre a região. Sob essa perspectiva, a questão envolve também a soberania brasileira. Ainda que a classificação não produza efeitos automáticos no ordenamento jurídico nacional, ela tende a condicionar a forma como o Estado brasileiro define suas ameaças, estabelece suas prioridades estratégicas e delimita os instrumentos considerados legítimos para enfrentá-las, reduzindo sua margem de autonomia na condução da própria agenda de segurança.

Resta, contudo, uma questão fundamental: essa estratégia tende efetivamente a reduzir a capacidade operacional dessas organizações? A experiência internacional oferece razões para o ceticismo. Após mais de duas décadas de Guerra ao Terror, acumulam-se evidências de que respostas fortemente militarizadas produziram resultados ambíguos. Em diversos contextos, a eliminação de lideranças foi acompanhada pela fragmentação de grupos armados, pela reorganização de redes ilícitas e pela intensificação da violência. Da mesma forma, a chamada guerra às drogas, conduzida há décadas sob forte influência militar em diversos países latino-americanos, apresentou resultados limitados na redução do narcotráfico, ao mesmo tempo em que gerou elevados custos sociais, institucionais e humanitários.

O principal risco dessa reclassificação, portanto, não reside apenas na ampliação dos instrumentos repressivos disponíveis ao Estado, mas na redefinição do próprio enquadramento do problema. Quando o narcotráfico deixa de ser compreendido como um fenômeno econômico, social e político complexo para ser tratado prioritariamente como uma ameaça terrorista, estreita-se o horizonte das políticas públicas possíveis. Questões relacionadas às desigualdades sociais, às economias ilícitas, à corrupção institucional, ao mercado internacional de drogas e à circulação global de armas tendem a ser relegadas a um plano secundário diante da centralidade adquirida pelas respostas militares e securitárias.

Mais do que discutir se o PCC e o CV empregam métodos violentos – fato inquestionável –, o desafio consiste em compreender os efeitos políticos produzidos por sua classificação como organizações terroristas. Ao deslocar essas organizações do campo do crime organizado para o da guerra ao terrorismo, transforma-se não apenas a maneira como elas são nomeadas, mas também o conjunto de respostas consideradas legítimas para enfrentá-las. Em um contexto de crescente internacionalização das agendas de segurança, discutir terrorismo significa discutir quem possui autoridade para definir as ameaças, quais instrumentos podem ser mobilizados para combatê-las e até que ponto o Brasil está disposto a subordinar sua política de segurança às prioridades estratégicas de uma potência estrangeira. Nesse sentido, o debate ultrapassa em muito o campo jurídico: trata-se de uma discussão sobre segurança, democracia e soberania.

** É professor efetivo do Instituto de Relações Internacionais e Defesa (Irid) da UFRJ, professor colaborador do Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST) da UFF, coordenador do laboratório de pesquisa Nexus: Segurança e Desenvolvimento na Política Global Contemporânea (UFRJ/UFF) e membro da Comissão de Equidade Étnico-Racial da Associação Brasileira de Relações Internacionais (Abri).*



Como o Brasil está mudando o enfrentamento ao crime organizado

Daniel Hirata*

■ Há momentos em que as políticas públicas mudam porque surgem novos instrumentos, novas tecnologias, novos recursos ou novas leis. Há outros nos quais a mudança é mais profunda: altera-se a própria forma de compreender o problema que se pretende enfrentar. A política pública de segurança voltada ao enfrentamento do crime organizado parece pertencer a essa segunda categoria, pois parte de uma revisão do próprio objeto da intervenção estatal. O centro da política deixa de ser apenas a resposta aos crimes produzidos pelas organizações criminosas e passa a se concentrar na redução das capacidades que permitem a essas organizações continuar produzindo tais crimes.

Essa mudança de perspectiva decorre da percepção de que o principal problema já não reside somente na ocorrência isolada de determinados crimes, mas na consolidação de organizações capazes de reproduzi-los de forma sistemática. O foco se desloca, portanto, dos eventos para as capacidades. Atualmente, as organizações criminosas se distinguem precisamente por sua aptidão para transformar recursos econômicos em capacidade coercitiva, converter essa capacidade em controle de mercados e territórios e, a partir daí, assegurar as condições de sua própria reprodução. Desta forma, o desafio do Estado deixa de ser apenas reprimir delitos consumados e passa a consistir em reduzir as capacidades organizacionais que sustentam esse ciclo de acumulação de poder político e econômico.

Durante muito tempo, a coerção foi vista como o principal recurso estratégico da criminalidade organizada no Brasil. Essa dimensão continua essencial, pois o controle territorial armado coage moradores de favelas e periferias ao impor regras de convívio locais baseadas, em última instância,



na força. Mas é importante vislumbrar que a coerção é também um ativo que garante monopólios, protege mercados, assegura contratos e estabiliza atividades econômicas ilegais. Ela produz riqueza que financia novas capacidades coercitivas, amplia a influência na política institucional e partidária dessas organizações, fortalece sua presença territorial e permite sua atuação diversificada para setores cada vez mais amplos da economia.

Esse deslocamento ajuda a explicar por que organizações criminosas continuam crescendo mesmo após grandes operações policiais, sucessivas prisões de lideranças e apreensões recordes de drogas e armas. O que garante sua persistência não é apenas a existência de homens armados capazes de substituir aqueles que foram presos ou mortos. É a permanência de estruturas econômicas, financeiras e logísticas que lhes permitem reconstruir continuamente sua capacidade logística e operacional.

É precisamente nesse ponto que o fenômeno deixa de representar apenas um desafio para as instituições encarregadas da persecução penal. Sua expansão passa

a comprometer dimensões centrais da capacidade estatal, afetando a regulação de mercados, a autoridade pública sobre determinados territórios, a integridade das instituições e o funcionamento de setores estratégicos da economia. O problema deixa de ser apenas a prática reiterada de crimes. Passa a ser a existência de organizações capazes de disputar e/ou compartilhar com o próprio Estado a produção e a imposição de regras sobre pessoas, territórios e atividades econômicas.

Essa constatação produz uma consequência importante. Durante muito tempo, grande parte da política de segurança foi concebida para responder a crimes específicos. Homicídios, roubos, tráfico de drogas, contrabando, lavagem de dinheiro e corrupção eram enfrentados como problemas relativamente autônomos, ainda que frequentemente praticados pelas mesmas organizações. Essa lógica permanece necessária, mas tornou-se insuficiente. O desafio contemporâneo consiste em compreender que diferentes modalidades criminosas fazem parte de uma mesma arquitetura organizacional, sustentada por estruturas permanentes de financiamento, logística, recrutamento, inteligência e controle territorial armado.

Isso significa que a eficácia da política pública não pode ser medida apenas pelo número de pessoas presas, pela quantidade de drogas apreendidas ou pela redução pontual de determinados indicadores criminais. Esses resultados permanecem importantes, mas dizem pouco sobre a capacidade das organizações de reconstruir rapidamente aquilo que perderam. A questão decisiva passa a ser outra: o Estado está conseguindo reduzir a capacidade de reprodução dessas estruturas?

Essa mudança de perspectiva também altera a compreensão sobre o próprio papel da repressão. Frequentemente, o debate

público apresenta uma falsa oposição entre endurecimento penal e inteligência, como se fortalecer um implicasse necessariamente enfraquecer o outro. Trata-se de uma falsa dicotomia. A recém-aprovada Lei Raul Jungmann demonstra exatamente o contrário. Ao criar instrumentos específicos para enfrentar organizações criminosas ultraviolentas e ampliar significativamente as penas aplicáveis a essas estruturas, ela reafirma que o uso legítimo da força e o endurecimento da resposta penal permanecem componentes indispensáveis da atuação estatal.

O ponto central é outro. A experiência brasileira e internacional demonstra que organizações criminosas dificilmente são desestruturadas apenas pelo aumento das penas ou pela prisão sucessiva de seus integrantes. Quando preservam sua capacidade econômica, financeira, logística e comunicacional, tendem a reorganizar as suas redes criminais e, portanto, recompor rapidamente suas perdas. A repressão continua indispensável, mas passa a produzir resultados mais consistentes quando articulada a estratégias capazes de reduzir as condições materiais que permitem às organizações sobreviver, adaptar-se e expandir-se.

Essa é a mudança mais importante em curso. O objetivo deixa de ser apenas retirar indivíduos de circulação e passa a consistir em desmontar a infraestrutura organizacional que sustenta a violência. Trata-se de reduzir capacidades de produção, reprodução e expansão. Em outras palavras, de impedir que organizações criminosas continuem transformando recursos econômicos em poder territorial, influência política e capacidade de coerção.

É justamente a partir dessa compreensão que o Brasil começou a reorganizar sua estratégia nacional de enfrentamento ao crime organizado. Essa mudança de perspectiva não permanece apenas no plano conceitual. Ela reorganiza prioridades, redefine instrumentos e altera a forma como o Governo do Brasil passou a estruturar sua atuação. A iniciativa chamada Brasil Contra o Crime Organizado nasce exatamente dessa compreensão: organizações criminosas não são apenas conjuntos de indivíduos que praticam delitos, mas estruturas permanentes de produção, reprodução e expan-



são de capacidades econômicas, logísticas e territoriais. Enfrentá-las exige mais do que responder aos crimes que produzem: exige reduzir as condições que lhes permitem continuar produzindo crimes.

Por essa razão, talvez o aspecto mais inovador da ação seja a centralidade atribuída à asfixia financeira. Durante muito tempo, a atuação estatal se concentrou sobre aquilo que era imediatamente visível: drogas apreendidas, armas retiradas de circulação e pessoas presas. Esses resultados continuam sendo indispensáveis e permanecerão como parte essencial da atuação das instituições de segurança pública. O problema é que eles não revelam, por si mesmos, se a organização perdeu sua capacidade de continuar operando.

Uma organização criminosa não se sustenta apenas porque dispõe de homens armados. Ela sobrevive porque administra recursos, remunera integrantes, financia operações, compra armamentos, mantém redes logísticas, corrompe agentes públicos, investe em atividades econômicas e reinveste continuamente os lucros obtidos em mercados lícitos e ilícitos. Enquanto essa infraestrutura socioeconômica permanecer preservada, a substituição de lideranças ou a perda de carregamentos de drogas tende a produzir apenas interrupções temporárias e pontuais em sua atividade.

É por isso que seguir o dinheiro deixou de ser apenas uma técnica investigativa e

passou a representar uma estratégia de Estado. Reduzir a capacidade financeira das organizações significa interromper o mecanismo por meio do qual a violência se reproduz. Significa identificar empresas de fachada, rastrear beneficiários ocultos, bloquear ativos, confiscar patrimônio, responsabilizar operadores financeiros e impedir que mercados ilícitos continuem sendo convertidos em riqueza aparentemente legítima. Trata-se de deslocar o centro da intervenção estatal das consequências da atividade criminosa para os mecanismos que tornam essa atividade política e economicamente sustentável.

Essa mudança possui ainda uma dimensão institucional relevante. A investigação financeira rompe fronteiras tradicionais entre órgãos públicos. O enfrentamento das organizações criminosas passa a depender de uma atuação articulada entre inteligência financeira, patrimonial, fiscal, controle aduaneiro, órgãos de persecução penal e cooperação internacional. A expansão de estruturas especializadas, como o Centro Integrado de Inteligência Financeira e Recuperação de Ativos (Cifra), expressa precisamente essa transformação, feito por meio de maior proximidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) junto ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e à Secretaria Especial da Receita Federal (RFB). Pela primeira vez, a inteligência financeira e patrimonial deixa de ocupar

uma posição periférica para assumir lugar central na estratégia nacional de enfrentamento ao crime organizado.

Essa opção produz também uma mudança política. Durante muitos anos, o combate ao crime organizado concentrou sua dimensão mais visível sobre os executores diretos da violência. A investigação fiscal, patrimonial e financeira permite responsabilizar os níveis superiores das organizações, alcançando aqueles que administram recursos, estruturam empresas, operam esquemas de lavagem de dinheiro e dão sustentação econômica aos mercados ilícitos. Em outras palavras, amplia a capacidade do Estado de atingir não apenas quem exerce a violência, mas também quem dela extrai seus maiores benefícios econômicos.

O segundo eixo dessa reorganização encontra-se no sistema penitenciário. Durante muito tempo, o debate público foi dominado por discussões sobre quantidade de vagas, tempo de cumprimento das penas ou construção de novos estabelecimentos prisionais. Todos esses temas permanecem relevantes, mas nenhum deles responde à questão decisiva: quem exerce autoridade dentro das prisões? Essa pergunta tornou-se central porque as principais organizações criminosas brasileiras desenvolveram parte significativa de sua capacidade organizacional precisamente no interior do sistema penitenciário. Prisões deixaram de funcionar apenas como espaços destinados ao cumprimento da pena e passaram, em muitos casos, a integrar a infraestrutura organizacional das facções. Lideranças continuaram administrando mercados, coordenando ataques, recrutando novos integrantes e solucionando conflitos a partir do interior das unidades prisionais. Quando isso ocorre, o encarceramento deixa de reduzir capacidades organizacionais e passa, paradoxalmente, a contribuir para sua reprodução.

Foi justamente para enfrentar esse desafio que o Brasil estruturou, ainda nos primeiros mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Sistema Penitenciário Federal. Seu diferencial nunca esteve apenas na construção de estabelecimentos de segurança máxima. O elemento decisivo sempre foi a criação de uma capacidade institu-

cional baseada na transparência e rigor dos protocolos prisionais, no isolamento de lideranças, na inteligência penitenciária, no controle rigoroso das comunicações, na proteção dos servidores e na integração permanente entre o sistema prisional e os órgãos de investigação.

A experiência acumulada ao longo de quase duas décadas demonstrou que a segurança máxima não é uma característica arquitetônica. É uma capacidade estatal. Uma prisão permanece efetivamente sob controle quando o Estado consegue impedir que ela continue funcionando como centro de coordenação das organizações criminosas. É justamente essa lógica que o Brasil Contra o Crime Organizado procura expandir para unidades estratégicas dos sistemas estaduais, aproximando seus protocolos, sua inteligência e sua infraestrutura operacional do padrão desenvolvido no sistema federal.

Os demais eixos do Programa decorrem da mesma racionalidade. A proteção das fronteiras deixa de ser concebida como mera ampliação da presença física do Estado e passa a incorporar inteligência, monitoramento tecnológico, integração de bases de dados e análise de risco, por meio de iniciativas como o projeto Mitra. O objetivo não consiste em criar a ilusão de uma fronteira impermeável, mas em ampliar a capacidade de identificar, acompanhar e interromper fluxos ilícitos de pessoas, mercadorias, recursos financeiros e armamentos.

Da mesma forma, políticas como o Celular Seguro procuram reduzir incentivos econômicos que sustentam mercados ilícitos. O problema deixa de ser apenas o autor do roubo e passa a incluir toda a cadeia de receptação, desbloqueio e revenda que transforma aparelhos subtraídos em mercadorias novamente comercializáveis. Quando o Estado reduz o valor econômico do produto do crime, reduz também os incentivos que alimentam sua reprodução.

No enfrentamento ao feminicídio, a mesma lógica se aplica. O endurecimento das penas permanece necessário, mas não substitui a capacidade estatal de atuar preventivamente. A integração de bases de dados, o monitoramento de agressores, a rápida resposta às violações de medidas protetivas e

a coordenação entre instituições procuram impedir que situações de risco evoluam para homicídios. A proteção efetiva depende tanto da punição quanto da capacidade de agir antes que a violência se consume.

Todos esses exemplos apontam para uma mesma direção. O Brasil não substitui firmeza por inteligência, nem repressão por prevenção. Procura reorganizar essas dimensões dentro de uma estratégia única, orientada para reduzir as capacidades organizacionais do crime. A integração deixa de ser um princípio administrativo e passa a constituir elemento central da política de segurança pública. Essa é a principal contribuição do Programa Brasil Contra o Crime Organizado para o debate contemporâneo. O crime organizado prospera quando consegue administrar mercados, controlar territórios, produzir normas próprias e converter recursos econômicos em poder político e capacidade de coerção. Enfrentá-lo exige, portanto, mais do que responder aos crimes que produz. Exige desmontar as estruturas que tornam esses crimes continuamente possíveis.

O debate público continuará discutindo penas, operações policiais, prisões e armamentos. Todos esses temas permanecerão importantes. Mas talvez a transformação mais profunda esteja ocorrendo em outro lugar. O Brasil começa a reorganizar sua estratégia a partir de uma ideia simples: organizações criminosas não sobrevivem apenas porque exercem violência. Sobrevivem porque conseguem organizar economias, controlar territórios e reproduzir continuamente suas capacidades. Reduzir essas capacidades — econômicas, penitenciárias, logísticas e territoriais — talvez seja a tarefa mais importante da segurança pública brasileira nas próximas décadas.

** É professor, pesquisador e assessor especial do Ministro da Justiça e Segurança Pública.*



Pensando historicamente a questão da segurança pública e da violência urbana no Rio de Janeiro

Mauro Amoroso*

■ No ano eleitoral de 2026, a temática da segurança pública terá grande peso, tanto na disputa federal quanto nas estaduais. Historicamente, tal fato não é inédito: muito pelo contrário, trata-se de um velho conhecido explorado tanto como factóide como moeda capital eleitoral. É fresca na memória da população carioca e fluminense o então governador Wilson Witzel, no ano de 2019, desembarcando na ponte Rio-Niterói e quixoticamente comemorando com socos ao vento a morte de um sequestrador durante uma operação policial. Por sua vez, é inegável o quanto o “sucesso” do Programa das Unidades de Polícia Pacificadora, lançado em 2008, foi um dos responsáveis diretos pela reeleição em primeiro turno de Sérgio Cabral Filho com cerca de 66% dos votos, em 2010, para o Executivo fluminense. Retrocedendo mais no tempo, temos o slogan de Wellington Moreira Franco nas eleições de 1986, o improvável “vou acabar com a criminalidade em seis meses”, que ajudou a lhe garantir a vitória.

Esses fatos exemplificam a instrumentalização política do medo dentro do imaginário urbano do Rio de Janeiro. Esse ato simbólico deve ser pensado como um fenômeno histórico a partir das características estruturais de segregação da sociedade brasileira, marcada pelas bases da escravidão, do latifúndio e do patriarcado. Assim, esse exercício de reflexão histórica será feito pelas próximas páginas.

A atuação policial é um dos aspectos mais chamativos quando pensamos a questão da segurança pública pela História. Quando pensamos o Brasil do século XIX, falamos de uma sociedade cuja metade é formada pela população escravizada. Ou seja, temos um *modus operandi* voltado para o controle repressivo



dentro de uma lógica autoritária e escravocrata. Costumes, culturas e corpos negros são policiados, os espaços e as práticas neles desenvolvidas são objetos de repressão, de forma coibidora da maior parte da cultura popular urbana do Rio de Janeiro.

A República e o século XX não alteram esse cenário. Como ilustração, podemos citar a cobertura do Jornal Correio da Manhã sobre o Morro da Providência, em 1902, muito bem analisada pelo historiador Rômulo Costa Mattos. Nas reportagens, títulos como “Sede de sangue” reforçam um movimento de estigmatização de maneira a tratar esses casos como restritos a esse espaço, e não como uma questão da cidade como um todo.

Nesse período, as favelas estavam se consolidando na cidade, e ao longo do século XX seriam apontadas como a principal vilã eleita da violência urbana, como se dela não fossem vítimas e, principalmente, como se a questão não fosse relacionada à “cidade maravilhosa” como um todo. Aqui se escancara o cerne escravocrata e patrimonialista de uma

sociedade ávida por apontar os agentes sociais de sempre como “classe perigosa”.

Da Proclamação da República até o golpe de 1964, o policiamento ostensivo urbano, entendido como a presença policial nas ruas, não era exclusivo da Polícia Militar. Ele era dividido com outras forças de segurança, como guardas municipais. No Rio de Janeiro, essa situação muda com o Decreto-Lei nº 667/1969, que determina que a força passaria a “executar o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos”. Anteriormente, a Polícia Militar permanecia aquartelada, sendo mobilizada, principalmente, para a dispersão de multidões ou em eventos específicos para a manutenção da ordem.

O que significa essa mudança? Primeiramente, é preciso estar atento ao período histórico. Não é uma coincidência essa modificação ter ocorrido durante a Ditadura Militar (1964-1985), quando a democracia brasileira foi substituída por um governo autoritário responsável por ampla repressão e práticas de tortura por 21 anos. É preciso notar, igualmente, que ela ocorre após a promulgação do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968, período de maior recrudescimento autoritário do regime, com o aumento da tortura e execução sumária de seus opositores.

A Polícia Militar é uma força auxiliar do Exército. Ou seja, ela é claramente regida pela lógica militar da necessidade de existência de um inimigo a ser eliminado. Chamo, mais uma vez, atenção para o fato de estar longe de ser uma coincidência, justo pelo contrário, a atribuição do policiamento ofensivo a uma instituição com esta característica em um período marcado pelo auto-

ritarismo, repressão e a adoção da tortura e execução sumária por parte do Estado.

Por mais que, conforme visto, diferentes governos historicamente tenham adotado uma postura de vigilância e repressão sobre grupos populares, estigmatizados como “classes perigosas”, é preciso que se atente como essa abordagem se configura durante a ditadura militar. Esse movimento é necessário justamente para que seja problematizado o quanto a Nova República foi incapaz de romper com os paradigmas de segurança estabelecidos pela Ditadura de 1964 e sua concepção, que torna necessária a existência de um inimigo a ser eliminado.

Outro exemplo fundamental a ser analisado se localiza no final dos anos 1970. A partir de 1975, os grupos opositores ao regime ditatorial, incluindo os que optaram pela resistência armada, já haviam sido exterminados. Os que não haviam sido torturados e mortos nos porões dos quartéis encontravam-se desarticulados, exilados ou clandestinos. Nesse período, com o esgotamento do “milagre econômico” e com alguns crimes do governo de exceção começando a ganhar a luz do dia, a sociedade brasileira cada vez mais se coloca como crítica aos militares. Com isso, nasce uma nova conjuntura que clama pela redemocratização do país, em um cenário que o fósil mítico de uma “ameaça comunista” se torna ainda mais irreal.

Curiosamente, ao analisarmos a oferta de cursos de formação dentro da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, vemos um curso de “contraguerrilha urbana” oferecido entre novembro de 1978 e janeiro de 1979. Ou seja, um curso fortemente marcado pelo aspecto ideológico da Guerra Fria no ano de promulgação da Lei da Anistia, que permitiu o retorno dos exilados políticos ao país. No mesmo período, um curso de combate ao tráfico de drogas foi ofertado, com o ínfimo número de 3 inscritos. Tal fato torna-se no mínimo curioso, tendo em vista a proporção que essa questão tomara pelas próximas décadas.

A Ditadura, oficialmente, termina em 1985 com a eleição indireta de Tancredo Neves, que não chega a assumir por falecimento devido a problemas de saúde. Em 1988, nossa atual Constituição é promulgada. Devido a uma série de dispositivos importantes

para se criar uma ampliação do universo de direitos para grupos historicamente excluídos, é apelidada de Constituição Cidadã. Porém, ao analisarmos seus dispositivos sobre a segurança pública, vemos o quanto este epíteto é contraditório.

A atribuição do policiamento ostensivo continua a cargo das polícias militares, segundo o parágrafo quinto do artigo 144. Ou seja, uma força auxiliar do Exército, conforme definido pelo parágrafo seguinte do mesmo artigo, continua responsável por garantir a ordem das ruas, a despeito de estarmos saindo de uma ditadura capitaneada pelo mesmo Exército.

Tal situação coloca desafios claros sobre a perspectiva de uma mudança do paradigma da segurança pública na transição da Ditadura Militar para a Nova República. Um exemplo concreto se dá quando Marcello Alencar, que atuou e foi cassado por advogar a favor de presos políticos na Ditadura, governa o estado do Rio de Janeiro entre 1995 e 1999. Seu mais notório secretário de segurança pública foi o General Nilton Cerqueira, ligado à ala torturadora do Exército.

Como uma de suas ações, o secretário general trouxe de volta as famigeradas gratificações por bravura, que na prática resultaram em aumentos salariais para policiais que executassem suspeitos em suas ações. Não é preciso muito esforço para se deduzir que a medida não resultou em um incremento de ações de inteligência e investigação por parte de nosso aparato policial.

Conclusão

É premente que políticas e planejamentos de segurança sejam solidamente construídos a partir de um amplo debate social. Esse esforço deve levar em conta não apenas projetos e iniciativas anteriores, mas o vasto conhecimento produzido sobre o tema. Não é possível crer que apenas o investimento na resolução de questões de desigualdade estrutural, algo estritamente necessário diante de uma sociedade como a



nossa, resolverá de forma miraculosa a problemática da violência urbana.

No entanto, a construção de projetos e iniciativas desse campo não pode ser baseada como se a questão fosse restrita a culpabilizar espaços e grupos sociais específicos de nossos centros urbanos, como as favelas e a população negra. É preciso entender que as raízes da violência urbana possuem razões estruturais que envolvem uma série de fatores, dentre eles, um paradigma baseado na repressão violenta desses espaços e grupos citados acima. Essa postura é claramente identificada quando analisamos historicamente essa temática, e deve ser levada em conta em qualquer projeto político que de fato resolva tratar seriamente o assunto.

** É professor associado da FEBF/Uerj e do Programa de Pós-Graduação em História Social/FFP/Uerj.
E-mail: amoroso.mauro@gmail.com.*

Referências

AMOROSO, Mauro. *A tropa e a cidade: a Polícia Militar no Rio de Janeiro durante a abertura e seus impactos negativos futuros para a consolidação de um universo de direitos para as favelas. Tempo & Argumento. Santa Catarina: v.11, n. 27, 2019.*
MATTOS, Rômulo Costa. *As “classes perigosas” habitam as favelas: um passeio pela crônica policial no período das reformas urbanas. Desigualdade & Diversidade. Rio de Janeiro: n.5, jul./dez., 2019.*



A fronteira que se move: a economia política do crime organizado

Jacqueline Muniz*

■ O crime organizado não é um ator externo que captura a economia. Ele é uma de suas dimensões.

I. O erro de partida

Costuma-se perguntar se o que chamamos pelo jargão “crime organizado” pode ser caracterizado como um agente econômico racional, com diversificação, gestão de risco e reinvestimento de capital. A pergunta pressupõe que, em algum momento, ele não era. Esse é um equívoco de partida. Não estamos diante de um ator que amadureceu para a racionalidade econômica numa lógica evolucionária unilinear indemonstrável. Estamos diante de uma economia política do crime que, para existir, precisou operar com cálculos, oportunidades, gestão de risco e reinvestimento, fazendo uso de coerções diretas e indiretas em articulação com distintos setores da máquina estatal.

O equívoco tem origem na visão dominante que se limita ao tráfico de drogas em sua dimensão mais visível e varejista, a boca de fumo. Esta é herdeira de uma imagem antiga e romântica, a da máfia: hierarquia rígida, cúpula identificável, filiação por parentela ampliada, fronteiras mais nítidas com o mundo legal, laços de sangue e códigos de honra para fidelização. Porém, essa imagem não explica o funcionamento das governanças criminais em rede na nossa realidade contemporânea. Restringe-se a um mito de origem da narrativa midiático-policial e hollywoodiana.

Os efeitos perversos dessa alegoria têm conformado rumos de política pública. Ela comunica uma escala moralista de malvadeza e esconde a instrumentalidade dessas economias como circuitos de po-

der translocais. Corresponde a uma adjetivação moral, uma *fake science* disfarçada de realidade identificada. Recorta-se um pedaço do fenômeno e se toma esse pedaço pelo todo, e faz-se da bravata da guerra contra o crime uma política populista-penal. Ela supõe uma fronteira nítida com o mundo legal e torna oculta a interface com a economia formal. Ela caricatura uma cúpula unificada e orienta o esforço investigativo para a captura dos grandes chefões e para a apreensão de seu patrimônio. Estas são medidas pertinentes, de alta visibilidade. Mas elas não alteram a arquitetura dos esquemas político-criminais que ultrapassam a lógica personalista da fulanização.

A alegoria tem dois mitos gêmeos, igualmente custosos: o do “Estado ausente” e o do “Estado paralelo”. Ambos cumprem a mesma função política: ocultar que o crime se organiza dentro do Estado e a partir de suas relações com ele. O Estado não está ausente dos territórios sob domínio armado. Está presente de forma seletiva, negociada e frequentemente conivente. E não há duplicidade de soberanias, como se fabula no debate público. Há coadministração territorial, governança compartilhada entre atores criminais e frações do aparato estatal, articulada por redes flexíveis e móveis de distintos profissionais. Enquanto se governa com esses mitos, a política pública mira fantasmas midiáticos e policiaes-cos e deixa os reais esquemas político-policial-criminais intactos.

A lente que proponho é outra. O crime organizado no Brasil é caracterizado como uma economia política em rede, itinerante e translocal. Opera por nódulos especializados e articulados entre si, sem comando único identificável, reconfigurando-se



ao atravessar territórios, fronteiras, cadeias produtivas e mercados distintos.

II. Governança criminal nodal

No lugar da noção policial-midiática de crime organizado, trago o conceito de governança criminal nodal. Redefino uma concepção da criminologia anglófona, voltada à pluralização da segurança legítima, deslocando-a para o campo da governança criminal. Aqui introduzo duas dimensões ausentes na formulação original: a arquitetura interna dos governos criminais e a articulação entre atores heterogêneos sem centro de comando identificável.

A primeira é a nodal interna. O governo criminal não se organiza por hierarquia centralizada e rígida, cuja neutralização de um operador implicaria colapso, nem por rede horizontal indiferenciada, cuja difusão impediria coordenação eficaz. Organiza-se por nós de amarração:

unidades especializadas de lastro político-estatal, com instâncias de fornecimento, logística, estoque, segurança, vendas, finanças e assessoria jurídica, por exemplo. Elas têm graus variáveis de autonomia decisória e estão conectadas por interfaces seletivas e por relações assimétricas de conhecimento. Cada nódulo detém o saber operacional necessário à sua função e é mantido em ignorância calibrada sobre os demais.

Esse desconhecimento é recíproco e decisivo. Os nódulos compartilham informação limitada entre si, tanto horizontalmente quanto nas cadeias verticais de comando. Não é uma falha organizacional diante de um controle totalizante imaginado. É produto da especialização da rede, da desconcentração decisória e da gestão dos riscos diferenciados. Ele opera como recurso organizacional e estratégia empresarial de proteção, continuidade e resiliência. Quando um nódulo é identificado, infiltrado ou desmontado, os demais permanecem operacionais porque dispõem apenas de informação parcial sobre o conjunto.

A segunda é a nodal externa. Aqui o nódulo não é célula interna, mas o próprio ator operando como nó da rede. Um governo criminal que controla o mercado ilícito, uma fração policial que regula o acesso e provê proteção, um grupo político-partidário que garante cobertura institucional, uma cadeia econômica que realiza a lavagem. Cada nódulo governa seu domínio e nenhum precisa declarar associação com os demais para que a rede funcione.

As duas dimensões são interdependentes, e é isso que interessa a uma leitura político-econômica. Como o governo criminal opera por compartimentação, combinando hierarquia interna com horizontalidade especializada, ele pode se conectar a atores institucionais em disputa sem expô-los e sem ser por eles controlado. A opacidade interna produz a autonomia relativa que viabiliza os acordos com setores do Estado. A articulação externa retroalimenta a arquitetura interna, fornecendo proteção, impunidade, caução



política, legitimidade e capital: os recursos que viabilizam a especialização funcional dos nódulos.

A consequência analítica dessa arquitetura maleável é uma mudança de paradigma. Faz mais sentido falar em governo criminal e governança criminal nodal do que em organização criminosa. Esses arranjos produzem regras de circulação, distribuem oportunidades econômicas, impõem restrições, administram conflitos, exercem formas próprias de tributação e estabelecem critérios de pertencimento e exclusão. Governam, pela administração direta e indireta da violência, as condições concretas de vida, trabalho, consumo e circulação nos territórios e mercados sob sua projeção coativa. Para quem investe, contrata, transporta ou vende nesses mercados, negocia-se com um governo e não com um fornecedor de drogas ou armas. A pergunta pertinente deixa de ser qual o tamanho da organização criminosa e passa a ser qual o alcance de sua governança em rede.

Esse alcance tem um teto: os acordos político-econômicos. Governar à distância exige Estado, isto é, uma máquina burocrática com leis e espadas para que a vontade soberana chegue a qualquer lugar, sobre toda a população, e se rotinize. Daí que o tal crime organizado exerce governo ao

administrar territórios, controlar pessoas e regular mercados, mas não tem condição de se tornar Estado, menos ainda Estado paralelo. Seu governo precisa do Estado para fazer valer uma ordem político-econômica, ter capilaridade e garantir sobrevivência.

III. O Estado como agência reguladora do crime

O que viabiliza uma economia política criminal exige bem mais do que a capacidade de organização dos grupos criminais. Exige que o Estado funcione como agência reguladora do crime, o que possibilita sua estruturação como rede, garante o alvará de funcionamento dos arranjos político-criminais e move a linha divisória entre o legal e o ilegal segundo as conveniências dos projetos de poder em curso. Sabe-se que o mercado, o dinheiro e o lucro são amorais por natureza, ou seja, nem sujos nem limpos. O que os distingue é o modo como o controle estatal é exercido, por quem e em favor de quê.

Não se trata de afirmar que o Estado opera como unidade homogênea. Trata-se de reconhecer que determinados segmentos estatais participam, em diferentes graus e posições institucionais, da produção, administração, regulação e proteção seleti-



va de oportunidades criminosas. O ponto central não é a corrupção individual. É a existência de ambientes institucionais que tornam esses arranjos político-criminais eleitoral e economicamente vantajosos. Daí decorre a tese que guia o meu argumento. O Estado pode restringir, deslocar, tolerar, reorganizar ou expandir as oportunidades associadas às economias criminais. Quando governa contra o crime, atua para reduzir seus incentivos, sua capacidade de acumulação e seu domínio sobre territórios e mercados. Quando governa com o crime, transforma a insegurança em projeto de poder e em fonte de acumulação e vitórias eleitorais. A mesma capacidade regulatória serve às duas direções. Não há presença e ausência abstratas de Estado. Há formas distintas de regulação. E a diferença entre elas é política.

Nenhuma máquina estatal, em sua diversidade interna de burocracias de controle e regulação, está inteiramente de um lado. O mais comum é que se governe contra o crime num setor e com ele em outro. Para compreender isso, é preciso distinguir Estado e governo, termos tratados como sinônimos e que não são a mesma coisa. O Estado é um conjunto de burocracias relativamente autônomas, com competências próprias, lógicas normativas específicas e interesses institucionais frequentemente concorrentes. Cada burocracia fala a sua própria língua. O governo é o grupo que ocupa temporariamente posições de comando no Executivo e exerce direção política por coalizões e acordos, segundo projetos de poder que podem ou não corresponder ao programa aprovado nas urnas. É essa distinção que permite compreender como determinados governos governam com o crime sem que o Estado, como conjunto, o faça.

O que a regulação estatal administra, mais do que a proteção de mercados ilícitos, são as passagens entre regimes de legalidade: o legal e o ilegal, o formal e o informal, o estatal e o não estatal. É nesse espaço de transição que mercadorias, capitais, contratos, registros, licenças e oportunidades econômicas circulam entre circuitos e adquirem novas condições de uso, proteção e valoriza-

ção. O legal vira mercadoria ilegal, o ilegal ganha fachada de legalidade. Quem opera essas passagens são agentes com matrícula e fé pública, capazes de administrar autorizações, fiscalizações e interpretações normativas, garantindo rotas e fluxos de ecossistemas criminais. Sua função consiste em reduzir custos de transação, administrar incertezas e ampliar as possibilidades de acumulação para os dois lados de uma fronteira que é político-normativa e não ontológica.

Mas esses regimes de legalidade são distintos e concorrenciais em suas competências, e é aí que reside a vantagem das governanças criminais. A economia política do crime beneficia-se da diversidade das instâncias regulatórias, de suas lógicas autorreferidas, das disputas de atribuição, dos limbos de seus mandatos e das concorrências entre órgãos de controle, fiscalização, regulação e repressão. A expansão dos mercados criminais não resulta da suposta ausência de controle estatal. Resulta da exploração das brechas entre múltiplas instâncias, cujas competências se sobrepõem ou operam segundo lógicas próprias. O arranjo federativo amplifica esse efeito, porque cada nódulo negocia com a burocracia do seu nível de atuação, e muitos mandatos funcionam como procurações em aberto, competências amplas o bastante para serem preenchidas discricionariamente nos gabinetes das autoridades estatais. Isso não é um defeito do desenho federativo. Afinal, uma arquitetura unitária faz proliferar zonas indepassáveis ainda mais porosas. A questão é menos do desenho administrativo do Estado e mais da existência e da qualidade dos dispositivos de transparência, *accountability* e responsabilização.

É da existência de múltiplas camadas normativo-procedimentais, próprias de sociedades complexas, que emergem as possibilidades de deslocamento das fronteiras da legalidade e da legitimidade que se busca construir. O que se define como ilegal não é uma propriedade intrínseca da atividade econômica. Corresponde a uma escolha coletiva, negociada e historicamente situada sobre quais riscos, danos e desigualdades são considerados intole-

ráveis. A fronteira se move porque as escolhas políticas e morais que a sustentam também se movem. A política antecede a economia, e não o contrário.

Se existe uma modalidade de governança criminal que explicita de forma quase didática a dependência orgânica do crime em relação ao Estado e à política, é a milícia. Esta é a construção mais bem-acabada de governos criminais produzidos de dentro da própria máquina estatal, com lastro político-eleitoral, proteção institucional e capacidade de converter poder coercitivo em poder econômico. A passabilidade que o Estado administra como função reguladora, a milícia detém como recurso político-econômico. Sua principal vantagem é a expertise estatal: são agentes treinados para o uso da força, que sabem produzir proteção seletiva, administrar mercados da violência e operar tecnologias institucionais de ocultação de mortes e outras mercadorias políticas. E possibilitam que políticos milicializados se apresentem como defensores da sociedade contra o tráfico. Muitas vezes, o tráfico é cliente, parceiro, arrendatário ou operador subordinado de mercados regulados por essa governança mais ampla. Combate-se o concorrente para proteger o negócio onde a presença de agentes estatais e políticos é hegemônica.

Pontos finais

A fronteira entre o legal e o ilegal não está onde a lei a desenha. Ela se move pelos regimes diferenciais e concorrenciais de legalidade do Estado. E é da concorrência entre eles que nasce a passabilidade, o dispositivo que nenhuma governança criminal nodal fabrica por conta própria. Por meio dela, assiste-se a uma economia política em rede e itinerante, que se reorganiza onde se reprime e se refaz onde se negocia. Governar com o crime é administrar essas passagens em favor de projetos de poder. A questão não é só identificar a rede criminal. É situar a política que a organiza, regula, protege, explora e dela se alimenta.

** É professora do bacharelado de Segurança Pública da UFF.*

Conselho Regional de Economia da 1ª Região - RJ

Nos termos das Resoluções 1.981, de 23/10/2017 e 2.198, de 11/05/2026, do Conselho Federal de Economia - Cofecon, faço saber que no dia 28/10/2026, a partir das 08 (oito) horas, até o dia 30/10/2026, às 20 horas (horário oficial de Brasília-DF), no sítio eletrônico www.votaeconomista.org.br, o qual, naquele período, poderá ser acessado no Brasil ou no exterior, serão realizadas eleições para renovação do 2º terço, composto de 03 (três) Conselheiros Efetivos e 03 (três) Suplentes do Corecon-RJ, com mandato de 3 (três) anos: 2027 a 2029; de 01 (um) Delegado-Eleitor Efetivo e 01 (um) Suplente, junto ao Colégio Eleitoral do Cofecon. O prazo para registro de chapas será de 30 (trinta) dias corridos, contados a partir do 1º dia útil seguinte a esta publicação, encerrando-se até 1 (uma) hora antes do horário de encerramento do expediente do Corecon-RJ, ou seja, os pedidos de registro de chapas serão recebidos até às 17h. O registro de chapa e demais solicitações e recursos, acompanhados dos correspondentes documentos, poderão ser entregues em formato não digital, presencialmente na sede do Corecon-RJ, localizada na Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Centro – Rio de Janeiro-RJ ou encaminhados, em formato digital, para o seguinte endereço eletrônico corecon-rj@corecon-rj.org.br. A assinatura de requerimento, declaração ou qualquer outro documento é ato personalíssimo e deverá ser de próprio punho quando apresentados em formato não digital, ou eletronicamente por qualquer meio que inequivocamente assegure sua autenticidade e integridade, quando apresentados em formato digital, **sendo vedada assinatura por instrumento de procuração ou por inserção digitalizada de imagem**. A votação dar-se-á mediante acesso exclusivo a partir de senha pessoal e intransferível, a qual será autenticada pelos meios de comunicação com eleitor disponíveis na base de dados do Corecon-RJ, como Serviço de Mensagem Curta (SMS), aplicativo de mensagens instantâneas, *e-mail*, ou qualquer outro meio de acesso disponibilizado pelo Cofecon, a exemplo de autenticação via GOV.BR, diretamente pelos economistas adimplentes (na hipótese de parcelamento de débitos, adimplente com as parcelas vencidas até 15/10/2026) e remidos, integrantes do Colégio Eleitoral Definitivo, constituído até



o dia 15/10/2026, **recomendendo-se prévia atualização cadastral perante o Corecon-RJ, em especial com relação às informações referentes ao endereço de e-mail e ao número de telefone celular**. Na impossibilidade de o eleitor não dispor de computador, o Corecon-RJ disponibilizará em sua sede, localizada na Av. Rio Branco, 109 – 16º and - Centro – Rio de Janeiro-RJ, no horário das 9 às 18h, computador conectado à internet com o objetivo de receber a votação. Os trabalhos de apuração serão realizados imediatamente após encerrado o período de votação, cujos resultados serão divulgados até o dia 03 de novembro de 2026. A Comissão Eleitoral será constituída pelo Presidente, Econ. Marcelo Pereira Fernandes e pelos membros titulares: Econ. Carlos Henrique Tibiriçá Miranda e Econ. Antonio José Alves Junior, e como membro suplente, Econ. José Ricardo de Moraes Lopes, sendo sua primeira reunião realizada no dia 04 de setembro de 2026, às 18h30, presencialmente na sede do Corecon-RJ, na Av. Rio Branco, 109 – 19º and – Centro – Rio de Janeiro-RJ, ou virtualmente, cuja ferramenta, código de acesso e senha serão disponibilizados oportunamente.

Rio de Janeiro, 03 de agosto de 2026

José Antonio Lutterbach Soares
Presidente do Corecon-RJ