



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E TECNOLOGIAS
– DCHT. COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO**

JABEZ TEIXEIRA DE OLIVEIRA

**ADPF 635: UM ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE A
LIMITAÇÃO DAS OPERAÇÕES POLICIAIS E A EXPANSÃO DAS
ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO.**

BRUMADO-BA

2025

JABEZ TEIXEIRA DE OLIVEIRA

**ADPF 635: UM ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE A LIMITAÇÃO DAS
OPERAÇÕES POLICIAIS E A EXPANSÃO DAS ORGANIZAÇÕES
CRIMINOSAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.**

Monografia apresentada na Universidade do Estado da Bahia – UNEB, Curso de Direito, como pré-requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Docente orientador: Prof.º Msc. Ivan Jezler Costa Júnior

Prof. TCC: Gilberto Batista Santos

BRUMADO-BA

2025

JABEZ TEIXEIRA DE OLIVEIRA

ADPF 635: UM ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE A LIMITAÇÃO DAS OPERAÇÕES POLICIAIS E A EXPANSÃO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia – UNEB, Campus XX como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em 29/12/ 2025

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Msc. Ivan Jezler Costa Júnior
Orientador - Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Prof. Igor Eduardo dos Santos Araújo
Examinador Interno – Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Rogério Madeira Menezes de Oliveira
Examinador Externo

RESUMO

Este trabalho investiga a relação entre a limitação das operações policiais nas comunidades do Estado do Rio de Janeiro, conforme estabelecido pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 (ADPF 635), e a expansão das organizações criminosas nesses territórios. Adotando uma abordagem qualitativa e bibliográfica, o estudo fundamenta-se em documentos legais, relatórios institucionais, dados estatísticos e literatura acadêmica. A análise evidencia que a redução da presença ostensiva do Estado, especialmente após a imposição de restrições operacionais pelo STF, ampliou o vácuo institucional em áreas vulneráveis. Esse cenário favoreceu o fortalecimento de facções criminosas e milícias, aprofundando desigualdades sociais, elevando os índices de violência armada e patrimonial, e comprometendo o exercício pleno da cidadania. Embora a ADPF 635 tenha buscado conter abusos e preservar vidas, sua aplicação prolongada revelou efeitos colaterais significativos para a segurança pública.

Palavras-Chaves: ADPF 635. Direitos humanos. Facções criminosas. Poder paralelo. Segurança pública.

ABSTRACT

This study investigates the relationship between the restriction of police operations in communities within State of Rio de Janeiro established by the Supreme Federal Court's Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental No. 635 (ADPF 635) and the expansion of criminal organizations in these territories. Adopting a qualitative and bibliographic approach, the research draws upon legal documents, institutional reports, statistical data, and academic literature. The analysis reveals that the reduced institutional presence of the State, particularly following the enforcement of operational constraints, has widened the institutional vacuum in vulnerable areas. This scenario has facilitated the strengthening of drug trafficking factions and militias, exacerbating social inequalities, increasing rates of violent and property crime, and undermining the exercise of full citizenship. Although ADPF 635 aimed to curb abuse and preserve lives, its prolonged application has produced significant collateral effects on public security.

Keywords: ADPF 635. Criminal factions. Human rights. Parallel power. Public security.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

BOPE – Batalhão de Operações Policiais Especiais

CANI – Conflito Armado Não Internacional

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CESeC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania

ISP – Instituto de Segurança Pública

PCERJ – Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro

PMERJ – Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

ONU – Organização das Nações Unidas

STF – Supremo Tribunal Federal

UFF – Universidade Federal Fluminense

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 A ADPF 635 SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL E PENAL: FUNDAMENTOS, COLISÕES E DESAFIOS	11
2.1 O Direito Constitucional: Direitos Fundamentais, Controle de Constitucionalidade e o Papel do STF	11
2.2 A ADPF nº 635 e a Colisão de Direitos Fundamentais: entre a Segurança Pública e a Proteção à Vida.....	21
3 SEGURANÇA PÚBLICA EM XEQUE: LIMITES OPERACIONAIS E PERCEPÇÃO SOCIAL.....	25
3.1 Excepcionalidade Operacional e Controle do Uso da Força no Rio de Janeiro	25
3.2 Limitação de Operações Policiais, Ausência do Estado e Percepção de Segurança Pública nas Comunidades do Rio de Janeiro.....	31
4 INDICADORES DE VIOLÊNCIA E OS REFLEXOS DA ADPF nº 635.....	36
4.1 Análise dos dados de violência armada e Barricadas nas comunidades	36
4.2 Impactos da ADPF nº 635 na Segurança Pública	39
5 A EXPANSÃO DO CRIME ORGANIZADO E A FRAGILIDADE DO ESTADO NAS COMUNIDADES CARIOCAS	43
5.1 A Fragilidade Institucional Do Estado e a Consolidação do Poder Paralelo nas Comunidades Cariocas	43
5.2 Análise comparada: Experiências Nacionais e internacionais de intervenção em territórios conflagrados.....	46
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

O Direito, enquanto ciência normativa e instrumento de regulação das relações sociais, ocupa papel central na estruturação da convivência humana e na consolidação do Estado Democrático de Direito. Em uma sociedade marcada por desigualdades históricas, assimetrias de poder e conflitos latentes, como a brasileira, o Direito possui função indispensável na limitação do exercício do poder estatal, na proteção da dignidade da pessoa humana e na mediação entre as múltiplas demandas sociais. Entre os diversos ramos jurídicos, a segurança pública se apresenta como um dos mais desafiadores, pois envolve tanto a garantia de direitos fundamentais quanto o enfrentamento de práticas ilícitas que ameaçam a integridade coletiva e a soberania estatal.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a segurança pública é responsabilidade do Estado e direito social de todos, devendo ser promovida de forma integrada e orientada pela legalidade, pela proporcionalidade e pelo respeito à vida. Entretanto, a realidade brasileira, sobretudo no Estado do Rio de Janeiro, demonstra um cenário profundamente complexo, no qual a atuação do poder público se depara com disputas territoriais, presença de grupos fortemente armados, fragilidade institucional e desigualdade social. A dinâmica da criminalidade carioca não pode ser compreendida de maneira isolada, pois resulta de um conjunto de fatores sociopolíticos que remontam ao processo de urbanização, à ausência histórica de políticas públicas consistentes e ao crescimento de economias ilícitas que se consolidaram em territórios desassistidos e densamente povoados.

O Estado do Rio de Janeiro vive, há décadas, um ciclo contínuo de expansão e retração da presença estatal em comunidades dominadas por facções criminosas e milícias. Desde o surgimento das primeiras organizações criminosas nos anos 1980, especialmente o Comando Vermelho, observou-se uma estruturação progressiva de redes ilícitas que articularam o tráfico de drogas, o controle territorial e a formação de um sistema paralelo de governança. Nas décadas de 1990 e 2000, facções como o Terceiro Comando e os Amigos dos Amigos passaram a disputar áreas estratégicas, aprofundando conflitos armados e estabelecendo fronteiras internas dentro da própria cidade. A partir dos anos 2000, as milícias — inicialmente formadas por agentes públicos — consolidaram-se como força dominante em vários bairros da Zona Oeste, cobrando taxas, regulando serviços e exercendo controle social violento.

No campo da política pública, iniciativas como as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) constituíram tentativa de reocupação estatal e estabilização de territórios anteriormente controlados por grupos armados. Embora, em seu início, tenham produzido redução significativa de confrontos, especialmente entre 2008 e 2012, o projeto perdeu sustentabilidade financeira, apoio institucional e continuidade administrativa. A fragilidade na implementação de políticas de longo prazo contribuiu para o retorno de confrontos intensos entre forças policiais e facções, especialmente em áreas densamente povoadas, resultando em índices elevados de vitimação tanto de agentes do estado quanto de criminosos em confrontos.

É nesse contexto de tensões históricas, disputas territoriais e desafios institucionais que se insere a discussão envolvendo a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635, proposta em 2019 e amplamente conhecida como “ADPF das Favelas”. A medida foi formulada diante de denúncias de violações de direitos humanos em operações policiais e buscou, inicialmente, estabelecer limites claros à atuação das forças de segurança, especialmente durante a pandemia da COVID-19. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar o pedido, determinou que as operações policiais no Rio de Janeiro deveriam ocorrer apenas em casos excepcionais, com justificativa formal e comunicação prévia ao Ministério Público. A decisão representou marco importante no debate sobre direitos fundamentais, controle de constitucionalidade e responsabilidade do Estado em ações de força.

Contudo, a restrição das operações trouxe efeitos indiretos que se tornaram objeto de pesquisas, debates institucionais e análises jurídicas. Durante o período de redução das incursões policiais, observou-se alteração significativa na dinâmica criminal. Dados do Instituto de Segurança Pública (ISP, 2025) indicam aumento da circulação de armamento pesado em áreas dominadas por facções, intensificação de confrontos entre grupos rivais e ampliação do domínio territorial em regiões antes marcadas por maior presença estatal. A plataforma Fogo Cruzado também registrou aumento de tiroteios prolongados, ataques direcionados a agentes públicos e bloqueios de vias com barricadas, elementos que revelam fortalecimento logístico, operacional e territorial das organizações criminosas, tornando as comunidades cariocas em verdadeiros protetorados urbanos sem lei.

O uso de fuzis, metralhadoras, granadas, drones e equipamentos de comunicação sofisticados, aliado à instalação de barricadas e bloqueios, dificultou significativamente a mobilidade das forças de segurança e o cumprimento de

mandados judiciais. Para conter o avanço criminoso e garantir condições mínimas de atuação, tornou-se necessária a utilização cada vez mais frequente de veículos blindados, helicópteros e operações integradas de inteligência. Entretanto, a realização dessas incursões passou a depender diretamente das autorizações restritivas impostas pela ADPF nº 635, o que levantou questionamentos sobre o equilíbrio entre a proteção dos direitos fundamentais e a necessidade de preservação da ordem pública.

Nesse cenário, torna-se relevante mencionar que diversos estudos nacionais sobre violência urbana têm utilizado, ainda que de forma analógica, o conceito de Conflito Armado Não Internacional (CANI) para descrever a dinâmica extrema de confrontos existente em determinadas regiões do Rio de Janeiro. O conceito, tradicionalmente aplicado a contextos de alta intensidade armada e presença de grupos organizados, tem sido empregado por pesquisadores brasileiros para evidenciar que, em várias comunidades fluminenses, a violência ultrapassa os limites da criminalidade comum. A conjugação de fatores como o uso disseminado de armamento de guerra, a estrutura hierárquica das facções, a disputa contínua por controle territorial e a redução da presença estatal contribui para a formação de um ambiente que se aproxima de um conflito armado interno de média intensidade. A partir dessa perspectiva, a análise da ADPF nº 635 ganha complexidade adicional, pois a limitação das operações policiais incide sobre um contexto que já apresenta elementos estruturais típicos de confrontos prolongados e altamente organizados.

Diante desse contexto multifacetado, a problemática central desta pesquisa consiste em compreender se a limitação das operações policiais imposta pela ADPF nº 635 influenciou o avanço territorial das facções criminosas e contribuiu para o fortalecimento de estruturas paralelas de poder. A questão que orienta o estudo é: qual a correlação entre a restrição judicial das operações policiais e a expansão das organizações criminosas em áreas conflagradas do Rio de Janeiro?

O objetivo geral deste trabalho é analisar a relação entre a limitação das operações policiais estabelecida pela ADPF nº 635 e o fortalecimento territorial das facções criminosas no Estado do Rio de Janeiro. Como desdobramento desse objetivo, os objetivos específicos consistem em: compreender o controle de constitucionalidade exercido pelo STF, examinar a fundamentação jurídica e os efeitos práticos da ADPF nº 635 e investigar os impactos da restrição operacional sobre a atuação da Polícia Militar e de outras forças de segurança fluminenses.

A justificativa deste estudo fundamenta-se na relevância acadêmica, jurídica e social da temática. Em primeiro lugar, o debate sobre a ADPF nº 635 envolve princípios constitucionais fundamentais, como o direito à vida, à integridade física, à segurança e à proporcionalidade na atuação estatal. Em segundo lugar, a pesquisa contribui para a compreensão dos efeitos concretos da decisão judicial sobre áreas densamente povoadas e historicamente marcadas por conflitos armados. Por fim, o estudo é relevante para a análise da relação entre políticas públicas de segurança, decisões judiciais e dinâmicas criminais, especialmente em um contexto em que organizações criminosas exercem crescente influência sobre territórios vulneráveis.

A metodologia utilizada é qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental. Foram consultadas obras doutrinárias, artigos acadêmicos, relatórios oficiais, estudos estatísticos e jurisprudência do STF relacionados à ADPF nº 635 e à atuação policial no Rio de Janeiro. Dados provenientes do Instituto de Segurança Pública, da plataforma Fogo Cruzado e de organizações da sociedade civil também foram analisados, permitindo a construção de um panorama integrado que considera tanto aspectos jurídicos quanto operacionais, históricos e sociológicos.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo, apresenta-se o panorama histórico da violência urbana no Rio de Janeiro e a evolução das principais organizações criminosas. No segundo capítulo, analisam-se os aspectos jurídicos da ADPF nº 635, sua fundamentação, alcance e efeitos diretos. No terceiro capítulo, discutem-se os desafios operacionais enfrentados pelas forças de segurança, incluindo o uso de blindados, aeronaves, inteligência policial e o impacto das restrições impostas pela decisão do STF. Por fim, o quarto capítulo apresenta uma análise crítica dos efeitos colaterais da ADPF nº 635, com base em dados empíricos e no princípio da proporcionalidade, avaliando como a medida influenciou a segurança pública fluminense. Dessa forma, o estudo busca contribuir para a compreensão aprofundada dos efeitos jurídicos, operacionais e sociais da decisão, sem propor soluções ou políticas públicas, mas oferecendo subsídios para investigações futuras e reflexões acadêmicas sobre a interação entre atuação estatal e estruturas criminosas

2 A ADPF 635 SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL E PENAL: FUNDAMENTOS, COLISÕES E DESAFIOS

Este capítulo tem como objetivo analisar a ADPF nº 635 sob suas dimensões constitucional e penal, evidenciando os fundamentos jurídicos que embasam a decisão do STF, as colisões entre direitos fundamentais presentes na temática e os desafios operacionais decorrentes de sua aplicação prática. Busca-se compreender de que maneira a ADPF, concebida como instrumento de controle de constitucionalidade, passou a influenciar diretamente a atuação das forças de segurança no Estado do Rio de Janeiro, especialmente no que se refere às limitações impostas às operações policiais em comunidades. Para isso, o capítulo está estruturado de modo a apresentar inicialmente os fundamentos constitucionais da medida, seguido de uma análise das tensões entre princípios como o direito à vida, a segurança pública, a dignidade da pessoa humana e a proporcionalidade, culminando em uma reflexão crítica sobre os principais desafios enfrentados pelas instituições no cenário pós-decisão. Assim, este capítulo busca oferecer uma compreensão aprofundada da complexidade jurídico-operacional envolvida na ADPF 635, preparando o terreno para as discussões empíricas e operacionais desenvolvidas nos capítulos seguintes.

2.1 O Direito Constitucional: Direitos Fundamentais, Controle de Constitucionalidade e o Papel do STF

O crescimento das organizações criminosas no Rio de Janeiro é uma característica que exige cuidadoso estudo e análise, devido às graves e dramáticas consequências que acarretam para a sociedade. A limitação das operações policiais nas comunidades, imposta pela ADPF nº 635 do STF, reforça a necessidade de compreender as razões que impulsionam a expansão dessas organizações e como elas têm se adaptado ao novo cenário.

A ADPF é um instrumento jurídico de controle concentrado de constitucionalidade, julgado com exclusividade pelo STF, previsto no art. 102, §1º, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 9.882/1999. Seu objetivo é evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais causadas por atos do poder público, quando não houver outro meio eficaz. Apenas determinadas autoridades e entidades, como o

Presidente da República, líderes do Congresso, governadores, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), partidos com representação no Congresso e entidades de classe de âmbito nacional, estão legitimadas a propô-la, garantindo seu uso responsável dentro dos limites constitucionais.

A ADPF nº 635, conhecida como “ADPF Favelas pela Vida”, foi ajuizada em novembro de 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), questionando as operações policiais em comunidades devido ao alegado uso desproporcional de força e à alta letalidade observada durante incursões policiais. No contexto da pandemia de COVID-19, essa ação resultou em decisão liminar que proibiu operações policiais por prazo indeterminado e o uso de aeronaves nas comunidades do Rio de Janeiro, salvo em casos “absolutamente excepcionais”, mediante comunicação prévia ao Ministério Público. Apesar do fim da pandemia, essa medida permaneceu em vigor até abril de 2025, ampliando os desafios das forças de segurança no enfrentamento ao crime organizado.

O julgamento da ADPF 635 teve início em 27 de abril de 2020, porém não foi concluído em razão do pedido de vista apresentado pelo Ministro Alexandre de Moraes. Posteriormente, em 5 de junho de 2020, o Ministro Edson Fachin, relator da ação, no exercício de sua competência *ad referendum* do Plenário, reafirmou seu posicionamento inicialmente delineado e deferiu medida liminar estabelecendo um conjunto de determinações cautelares destinadas a resguardar direitos fundamentais diante da atuação policial nas comunidades do Rio de Janeiro.

Entre as medidas impostas pelo relator destacaram-se:

(a) a interpretação restritiva do art. 2º do Decreto 27.795/2001, limitando o uso de helicópteros em operações policiais apenas em situações de estrita necessidade, devidamente comprovadas por relatório circunstanciado;

(b) a orientação para que agentes de segurança e profissionais de saúde preservassem integralmente os vestígios de crimes decorrentes de operações policiais;

(c) a determinação para que os órgãos de polícia técnico-científica realizassem documentação completa das provas periciais, incluindo fotografias, croquis e laudos;

(d) a imposição de regras específicas para operações próximas a escolas, creches e unidades de saúde, exigindo justificativa prévia por escrito e comunicação imediata ao Ministério Público;

(e) a atribuição ao Ministério Público da condução de investigações envolvendo suspeita de participação de agentes de segurança em infrações penais, observando padrões internacionais como o Protocolo de Minnesota;

(f) e a suspensão da eficácia do Decreto Estadual nº 46.775/2019.

Além dessas determinações, diante do agravamento da pandemia da COVID-19, o relator proferiu decisão incidental reforçando as restrições. Estabeleceu-se, “sob pena de responsabilização civil e criminal”, que não fossem realizadas operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com comunicação imediata ao Ministério Público. Determinou-se ainda que, nos casos extraordinários de realização dessas operações, fossem adotados cuidados especiais destinados a não agravar o risco à população, nem comprometer serviços públicos sanitários ou ações humanitárias em curso. O pedido de suspensão do sigilo de protocolos operacionais incluindo o Manual das Aeronaves da Polícia Civil foi indeferido por possível perda de objeto.

Nesse contexto, o relator teceu considerações específicas sobre o uso da força letal nas operações policiais, ressaltando a necessidade de observância rigorosa aos padrões internacionais de proteção à vida. Conforme afirmou:

“É preciso acrescentar que o uso da força letal não se confunde com uso intencional da força letal, isto é, o uso com o objetivo de retirar a vida de alguém. Devem, pois, ser ainda mais rígidas as condições para emprego de força letal. Como estabelece o Princípio 9, o uso intencional letal de arma de fogo só pode ser feito quando estritamente indispensável para proteger a vida do agente ou de outros. E, nessas circunstâncias, é necessário, ainda, que o agente do Estado (a) identifique-se inequivocamente como tal; e (b) alerte que irá utilizar a arma de fogo, dando tempo para que a pessoa respeite o comando, salvo quando, pelas circunstâncias concretas, tal aviso aumente os riscos para outras pessoas, ou seja, nitidamente sem propósito.” (BRASIL. STF. ADPF 635, 2020, p. 28).

Embora a exigência de proporcionalidade e rigor técnico na atuação das forças policiais seja juridicamente legítima e compatível com os parâmetros internacionais de proteção aos direitos humanos, é imprescindível reconhecer que o Estado do Rio de Janeiro enfrenta uma situação absolutamente excepcional, distinta da normalidade institucional pressuposta pelo voto do relator. Trata-se de um contexto marcado por índices extremos de violência armada, elevado poderio bélico das organizações criminosas e pela vantagem tática e territorial detida por facções e milícias altamente organizadas.

Essa realidade impõe desafios concretos às forças de segurança, frequentemente obrigadas a adotar medidas diferenciadas para responder a ameaças que ultrapassam em muito o limite da criminalidade comum. A crescente complexidade e sofisticação das facções criminosas — dotadas de armamento pesado, logística própria, estruturas paramilitares e domínio territorial estável — torna mais difícil a atuação estatal e agrava os efeitos das limitações impostas às operações policiais. A restrição ao patrulhamento ostensivo, a limitação de equipamentos táticos essenciais (como o emprego de aeronaves) e a imposição de condicionantes operacionais rigorosos acabam por criar um ambiente propício ao fortalecimento do crime organizado, que passa a operar com menor risco de intervenção imediata do Estado.

Nesse contexto, torna-se necessário apresentar o conceito de Conflito Armado Não Internacional (CANI), categoria reconhecida no Direito Internacional Humanitário (DIH), para compreender o nível de violência e organização das facções criminosas que atuam no Rio de Janeiro.

O CANI caracteriza-se, segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), pela combinação de dois elementos fundamentais: (a) intensidade das hostilidades, que deve superar o limiar da criminalidade comum; e (b) grau de organização das partes envolvidas, demonstrado por hierarquia, disciplina, logística, capacidade bélica e atuação estável ao longo do tempo. Diferentemente dos conflitos internacionais, os CANIs ocorrem no interior de um Estado e envolvem, de um lado, forças governamentais e, de outro, grupos armados não estatais.

A análise do cenário fluminense pode ser ampliada a partir da compreensão de que determinadas dinâmicas de violência urbana apresentam características semelhantes às de um CANI. No Brasil, diversos estudiosos destacam que a atuação de facções e milícias no Rio de Janeiro ultrapassa a criminalidade convencional e assume padrões de conflito prolongado, territorializado e altamente organizado. Como observa Luiz Eduardo Soares (2019), esses grupos armados consolidam estruturas internas estáveis, exercem controle social coercitivo e disputam o domínio de áreas inteiras, produzindo uma lógica de guerra irregular em plena zona urbana. Michel Misse (2011) e Ignacio Cano (2023) também enfatizam que o grau de letalidade, o uso de armamento pesado e a capacidade de coordenação desses grupos configuram um fenômeno de violência armada que não se limita a ações esporádicas, mas estabelece confrontos continuados com as forças estatais e entre os próprios grupos criminosos.

Nessa mesma linha, Muggah e Ilona Szabó (2017), ao analisar o caso fluminense, descrevem que o Rio de Janeiro vive uma situação de “conflito urbano” de alta complexidade, marcada pela perda do controle territorial por parte do Estado e pela expansão de poderes paralelos. Embora o Brasil não reconheça oficialmente esse enquadramento, o conjunto desses elementos permite afirmar que a realidade do Rio apresenta fortes aproximações com um CANI de média intensidade, sobretudo pela presença de facções com estrutura organizada, emprego sistemático da violência armada e capacidade de exercer domínio territorial em detrimento da autoridade estatal.

Nesse contexto, um episódio recente evidencia de forma contundente que o Rio de Janeiro já opera, na prática, dentro de uma dinâmica de violência típica de conflitos armados internos. Em investigações conduzidas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro revelaram que o traficante Álvaro Malaquias Santa Rosa, conhecido como “Peixão”, líder do Terceiro Comando Puro (TCP) e responsável pelo controle do chamado Complexo de Israel — que abrange comunidades como Parada de Lucas, Vigário Geral, Cidade Alta, Pica-Pau e Cinco Bocas — ordenou ataques armados deliberadamente direcionados contra civis em importantes vias expressas da cidade, como a Avenida Brasil, a Linha Vermelha e a Rodovia Washington Luiz. De acordo com o inquérito, os disparos não ocorreram em contexto de confronto, mas tiveram por finalidade gerar pânico generalizado, intimidar a população e constranger a atuação das forças de segurança. A ação resultou na morte de três civis — entre eles um motorista de aplicativo e um caminhoneiro — além de diversas pessoas feridas, evidenciando o emprego de violência letal com objetivo de provocar terror social (CNN BRASIL, 2024; O GLOBO, 2024).

Tal conduta se enquadra nos elementos típicos de ato terrorista, conforme o art. 2º da Lei nº 13.260/2016, que define como terrorismo o uso de meios violentos contra a população com a finalidade de gerar pânico, coagir autoridades públicas ou desestabilizar a ordem social. Esses fatos revelam que o cenário de segurança pública no Rio de Janeiro não corresponde a uma situação ordinária de criminalidade comum, mas a um ambiente de violência complexa e assimétrica, marcado pela atuação de organizações criminosas com capacidade bélica, territorial e logística comparável à de grupos insurgentes. Diante dessa excepcionalidade, a atuação policial passa a demandar uso diferenciado da força, técnicas especiais e meios operacionais compatíveis com o nível de ameaça enfrentado, sob pena de colocar em risco não

apenas os agentes de segurança, mas toda a população submetida ao domínio armado dessas facções.

Dessa forma, a facção liderada por Peixão adota métodos próprios de grupos armados insurgentes, empregando estratégias de terror contra civis para reforçar sua dominação territorial e ampliar seu poder de enfrentamento ao Estado.

O conceito jurídico de organização criminosa, delineado com precisão pela Lei nº 12.850/2013, representa um marco normativo no enfrentamento ao crime estruturado no Brasil. O art. 1º dessa norma define como organização criminosa a associação de quatro ou mais pessoas com estrutura ordenada e divisão de tarefas, ainda que informal, com o fim de obter vantagem ilícita por meio da prática de infrações penais cuja pena máxima ultrapasse quatro anos.

Considera-se organização criminosa a associação de quatro ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional (BRASIL, 2013, art. 1º, caput).

Trata-se de um conceito que vai além da simples coautoria ou concurso de agentes, refletindo a complexidade e a estabilidade dessas estruturas criminosas, que operam à semelhança de empresas clandestinas, com hierarquia, funções específicas e alta capacidade de adaptação às mudanças operacionais e repressivas do Estado.

No cenário fluminense, facções como o Comando Vermelho, o Terceiro Comando Puro e as milícias se enquadram de maneira inequívoca nesse conceito legal. Essas organizações exercem controle territorial em diversas comunidades, praticando atividades ilícitas como tráfico de entorpecentes, extorsão, grilagem de terras, comércio ilegal de armas e até infiltração em serviços públicos. Além disso, expandem seus tentáculos sobre atividades econômicas legalizadas — como transporte alternativo, fornecimento clandestino de serviços essenciais, construção civil e venda de imóveis — promovendo, assim, a corrosão da legalidade e da ordem pública. A força dessas organizações não reside apenas no poder bélico, mas também em sua capacidade de corromper instituições e capturar espaços do Estado, o que configura uma verdadeira ameaça à soberania estatal e à efetividade do Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, identificar as causas da expansão das organizações criminosas e compreender como elas se adaptam ao contexto atual são passos fundamentais

para o desenvolvimento de políticas de segurança pública mais eficazes no Rio de Janeiro. O estudo deste tema é relevante, pois, embora não haja um reconhecimento oficial, o Estado do Rio de Janeiro passou a apresentar elementos típicos de um Conflito Armado Não Internacional de média intensidade, consolidando a atuação de facções criminosas e agravando o problema de segurança pública. A ausência de políticas efetivas e a fragilidade da presença estatal nas comunidades alimentam a sensação de insegurança e marginalização da população, que se vê refém do poder paralelo exercido pelas facções criminosas.

O crescimento das organizações criminosas no estado do Rio de Janeiro representa um fenômeno complexo e multifacetado, cujas consequências se estendem muito além da esfera da criminalidade, atingindo diretamente os pilares da convivência social, da segurança pública e da soberania estatal em territórios vulneráveis. Ao longo das últimas décadas, o avanço das facções criminosas nas comunidades fluminenses tem se consolidado por meio da imposição de um poder paralelo, do controle territorial armado, da economia informal ilícita e da corrosão das instituições estatais, sobretudo nas áreas periféricas. Esse cenário de violência crônica e institucionalidade fragilizada se agravou ainda mais diante da limitação imposta às operações policiais por força da ADPF nº 635, proposta ao STF.

Embora o objetivo inicial da ADPF nº 635 fosse a proteção da vida e a preservação dos direitos fundamentais das populações vulneráveis, é fundamental considerar os efeitos colaterais da sua aplicação prolongada sobre o equilíbrio da segurança pública. A limitação das operações em áreas sob controle de facções criminosas reduziu a presença do Estado nesses territórios, favorecendo a consolidação de enclaves dominados pelo tráfico de drogas e pelas milícias armadas, que passaram a operar com menor risco de repressão imediata. Em consequência, observa-se um avanço contínuo dessas organizações sobre novas áreas, promovendo uma lógica de ocupação territorial baseada na coerção armada, no clientelismo forçado e na oferta paralela de serviços e “proteção”, que substituem, de maneira precária e violenta, a ausência das políticas estatais.

A crescente complexidade das organizações criminosas também deve ser analisada sob a ótica de sua capacidade de adaptação, resiliência e profissionalização. No atual contexto de restrição policial, as facções vêm utilizando tecnologias de monitoramento, criando barreiras físicas de acesso, como barricadas, desenvolvendo sistemas de comunicação próprios e cooptando moradores locais,

inclusive com práticas assistencialistas, para dificultar a ação estatal e garantir sua legitimação dentro da comunidade. Nesse ambiente de domínio armado, não apenas o tráfico de drogas prospera, mas também outras atividades criminosas como a exploração de serviços clandestinos, grilagem de terras, cobrança de taxas sobre o comércio local e extorsão. Trata-se de uma forma de governança informal, sustentada pela força e pelo medo, que opera à margem da legalidade.

Além disso, os efeitos psicológicos e sociais da ausência do Estado e da presença das facções devem ser considerados como parte do impacto da ADPF nº 635. A ausência continuada do poder público faz com que, em muitos casos, a população reconheça nas facções uma presença mais constante e atuante do que a das instituições oficiais, o que produz um ciclo de dependência, naturalização da ilegalidade e descrédito nas forças de segurança pública. Essa dinâmica compromete a construção de soluções eficazes e sustentáveis, pois qualquer tentativa de retomada territorial passa a enfrentar o duplo desafio de restaurar a confiança dos moradores e, ao mesmo tempo, conter o avanço das facções sem recorrer a medidas arbitrárias ou desproporcionais.

Esse debate é particularmente urgente em um contexto no qual o Rio de Janeiro se transformou em epicentro de tensões sociais, desigualdade urbana e violência armada. A perpetuação dessa conjuntura compromete não apenas a segurança local, mas também a estabilidade institucional do país, exigindo análises críticas, interdisciplinares e orientadas à transformação da realidade. A expansão das facções criminosas, longe de ser um fenômeno isolado, é reflexo de um colapso sistêmico que envolve desde a falência das políticas públicas básicas até o modelo leniente de enfrentamento ao crime. Para reverter esse quadro, é fundamental compreender os fatores históricos, sociais e jurídicos que contribuíram para o fortalecimento do poder paralelo, bem como os impactos concretos das decisões judiciais sobre o cotidiano das comunidades mais vulneráveis.

A análise do fenômeno da expansão das facções criminosas no Rio de Janeiro, especialmente à luz das limitações impostas às operações policiais pela ADPF nº 635, exige uma abordagem ancorada em uma perspectiva constitucional. Isso se justifica pelo fato de que as dinâmicas de poder exercidas por organizações criminosas em comunidades periféricas não apenas violam diretamente os direitos fundamentais dos cidadãos, mas também expõem a omissão e a fragilidade do Estado no cumprimento de suas obrigações constitucionais.

Assim, torna-se essencial compreender o papel do Direito Constitucional, particularmente na tutela dos direitos fundamentais, no controle da atuação estatal e no delineamento dos limites jurídicos das ações das forças de segurança pública.

Nesse contexto, é importante destacar a concepção de Robert Alexy (2008), segundo a qual os direitos fundamentais possuem estrutura de princípios, o que implica a possibilidade de colisão entre eles. Para o autor, a solução desses conflitos exige a aplicação da técnica da ponderação, na qual se busca definir, à luz da proporcionalidade, qual direito deve prevalecer no caso concreto. No âmbito da ADPF nº 635, essa teoria se revela essencial, pois o STF foi chamado a equilibrar o direito à segurança pública com o direito à vida e à integridade física dos moradores das comunidades, ambos de igual estatura constitucional.

Os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 constituem o núcleo essencial do Estado Democrático de Direito brasileiro, tendo como alicerce o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Conforme Sarlet (2021), esse princípio não apenas fundamenta toda a ordem jurídica constitucional, como também orienta a interpretação e aplicação dos demais direitos fundamentais, assegurando a cada indivíduo um mínimo existencial de condições materiais e simbólicas para o exercício pleno da cidadania.

Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana impõe ao Estado o dever de proteger a vida, a integridade física, a liberdade e a igualdade de todos os cidadãos, inclusive — e especialmente — daqueles que vivem em territórios marcados por exclusão social e vivem sob o domínio de atores armados não estatais, ou seja, organizações criminosas que confronta as forças de segurança do Estado.

A atuação estatal nas favelas cariocas, entretanto, tem historicamente refletido um paradoxo: ao mesmo tempo em que se apresenta de forma ostensiva, sobretudo por meio das forças policiais, o Estado se omite na garantia de direitos sociais e na construção de políticas públicas estruturantes. Essa ambivalência foi parcialmente confrontada pela ADPF nº 635, ajuizada com o objetivo de limitar operações policiais em comunidades, especialmente durante a pandemia de COVID-19, em razão da falta critérios técnicos para realização de operações policiais em áreas densamente povoadas.

O STF, ao conceder a liminar, reconheceu a necessidade de proteger os direitos fundamentais dos moradores, estabelecendo critérios estritos para a

realização de incursões policiais em áreas vulneráveis, em consonância com os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da necessidade.

Como destaca Daniel Sarmento (2021), a técnica da ponderação de interesses revela-se indispensável em contextos de colisão de direitos fundamentais. No caso da ADPF nº 635, verifica-se um embate entre o direito à segurança pública e o direito à vida e à integridade física. A intervenção do STF, nesse cenário, configura-se como exemplo de filtragem constitucional orientada à proteção dos direitos mais sensíveis, sobretudo em um contexto de vulnerabilidade extrema e de atuação estatal historicamente marcada por confrontos e abusos.

Ainda que a limitação das operações policiais tenha gerado críticas quanto à eficácia da repressão ao crime, o julgamento da Corte reafirmou que os meios empregados pelo Estado devem estar em conformidade com os limites constitucionais e com os direitos humanos fundamentais.

Essa abordagem adotada pelo STF está em sintonia com a concepção de Lenio Streck (2020), para quem o Judiciário deve assumir a função de intérprete garantidor da Constituição, impedindo retrocessos e arbitrariedades, inclusive quando estas partem do próprio Estado. O papel contramajoritário da Corte, nesse sentido, torna-se essencial para a proteção das minorias e das populações vulnerabilizadas, como as que habitam as favelas do Rio de Janeiro.

Para Lenio Streck (2020), entretanto, o exercício do controle judicial deve ser guiado pela responsabilidade hermenêutica e pela autocontenção, especialmente em temas operacionalmente sensíveis, como a segurança pública. O autor alerta para a necessidade de o STF atuar como guardião da Constituição, mas sem substituir o Poder Executivo em decisões de natureza técnica e administrativa. A reflexão de Streck se mostra pertinente ao debate sobre a ADPF nº 635, pois ajuda a compreender os limites e as possibilidades da intervenção judicial em políticas públicas complexas e multissetoriais. Tal compreensão também aparece no voto do Ministro Alexandre de Moraes na ADPF 635, que destacou:

Discute-se no presente referendo “a possibilidade judicial de fixação de vedação genérica como regra de atuação do Poder Executivo na área de Segurança Pública, proibindo-se a realização de regulares operações policiais durante período indeterminado (pandemia), apesar da existência de exceções estabelecidas.

Em que pese os respeitáveis posicionamentos em contrário, entendo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário, a possibilidade de – genericamente – estabelecer como regra geral

a impossibilidade da realização de operações policiais na área de segurança pública, por tempo indeterminado.

A ausência de atuação policial durante período indeterminado gerará riscos à segurança pública de toda a Sociedade do Rio de Janeiro, com consequências imprevisíveis.” (BRASIL, STF, ADPF 635, 2020, p. 48–49).

Como observa Sarmiento (2021), a concretização desses direitos exige atuação coordenada entre os Poderes da República, com planejamento, orçamento público adequado e políticas públicas integradas e contínuas. A limitação da repressão, sem contrapartidas sociais e institucionais, tende a gerar um vácuo de poder que pode ser rapidamente ocupado por agentes não estatais — como facções criminosas e milícias — que passam a exercer formas paralelas de dominação e controle social.

Portanto, a análise constitucional da ADPF nº 635 evidencia a centralidade da dignidade da pessoa humana como parâmetro orientador da ação estatal, a indispensabilidade da discussão do controle judicial sobre as operações policiais e a urgência na formulação de políticas públicas capazes de concretizar os direitos constitucionais. Nesse sentido, cumpre ao Estado garantir a proteção efetiva dos direitos fundamentais, especialmente diante de violações ou ameaças provenientes de terceiros.

2.2 A ADPF nº 635 e a Colisão de Direitos Fundamentais: entre a Segurança Pública e a Proteção à Vida

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, conhecida como “ADPF Favelas pela Vida”, provocou um intenso debate jurídico e social sobre a relação entre segurança pública e os direitos fundamentais no Brasil, particularmente nas comunidades do Rio de Janeiro. O julgamento pelo STF, que impôs severas restrições às operações policiais em áreas vulneráveis durante a pandemia da COVID-19, fundamentou-se na proteção da vida e da integridade dos moradores — especialmente daqueles expostos a um histórico de violência urbana. Contudo, a medida também evidenciou uma colisão entre o direito à segurança e a dignidade humana, exigindo uma reflexão profunda, por parte da sociedade e das instituições, acerca do modelo de segurança adotado no país.

O cenário urbano brasileiro revela uma tensão duradoura entre repressão ao crime e respeito aos direitos humanos. Como observam Costa e Lima (2014), o sistema de justiça criminal brasileiro enfrenta dificuldades em combinar eficiência

repressiva e legitimidade social. Essa tensão se intensifica nas favelas e periferias, onde a atuação policial, frequentemente mais ostensiva, convive com a sensação de abandono estatal. A decisão do STF buscou preservar direitos fundamentais diante desse histórico, mas suas repercussões ultrapassaram o campo jurídico e afetaram a realidade concreta das comunidades, que passaram a vivenciar o fortalecimento de organizações criminosas diante da súbita redução da presença ostensiva do Estado.

A segurança pública, como destaca Bianchini (2021), constitui elemento indispensável à efetivação dos direitos fundamentais. Mais do que instrumento de repressão ao crime, deve configurar-se como política pública voltada à cidadania e à promoção de condições dignas de vida. A autora alerta que a ausência de uma concepção integral de segurança contribui para a manutenção de desigualdades, sobretudo em territórios dominados por facções criminosas ou milícias, nos quais o monopólio da força é exercido por agentes ilegítimos, enfraquecendo as instituições e colocando a população em constante vulnerabilidade. Esse contexto revela o déficit histórico de presença estatal legítima e reforça a necessidade de compreender a segurança pública como dimensão essencial do próprio pacto social que fundamenta a existência do Estado.

Outro aspecto central refere-se ao princípio da utilização progressiva da força, cuja base jurídica e ética orienta a atuação das forças de segurança. Conforme explicam Dos Santos e Urrutigaray (2012), tal princípio determina que a intervenção policial deve ser proporcional à ameaça enfrentada, preservando a integridade física e moral de todos os envolvidos. Para sua efetivação, são indispensáveis protocolos claros, capacitação contínua e mecanismos eficazes de responsabilização. Todavia, o atual contexto do Rio de Janeiro — marcado por confrontos armados intensos e pela atuação de organizações criminosas fortemente equipadas — revela a dificuldade de aplicação integral desses parâmetros normativos, uma vez que os agentes de segurança pública enfrentam situações similares a cenários de guerra cotidiana.

É sabido que a atuação estatal deve observar rigor técnico e seguir parâmetros capazes de prevenir abusos por parte dos agentes públicos. Contudo, o cenário vivenciado no Rio de Janeiro exige uma abordagem mais robusta e precisa. Como já exposto, não se trata de criminalidade comum, mas de um conflito armado de média intensidade, caracterizado por táticas paramilitares, armamentos de alto poder destrutivo e estruturas organizacionais complexas que desafiam a capacidade institucional do Estado e a própria preservação da ordem pública.

Esse quadro é reforçado pela análise de Teixeira (2021), que identifica no Rio de Janeiro um exemplo contemporâneo de guerra irregular. Segundo o autor: “Tomada pelo alinhamento entre a camada criminoso e a linhagem ideológica, a cidade do Rio de Janeiro tornou-se vivo exemplo moderno de guerra irregular. Ninguém, em sã consciência, pode negar a existência de um conflito assimétrico onde forças antagônicas se enfrentam com armamento de guerra e transformam ações policiais em tormentosas e sangrentas batalhas.”(TEIXEIRA, 2021, p. 175).

Essa observação é fundamental para compreender que a realidade fluminense ultrapassa o paradigma da criminalidade comum, evidenciando um quadro de confronto irregular, assimétrico e de alta letalidade, que demanda atuação estatal tecnicamente qualificada e proporcional à dimensão do problema.

O direito à segurança, previsto nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), abrange a segurança jurídica, a segurança pública e a segurança individual. Para efetivá-lo, o Estado exerce o dever de proteção por meio das forças policiais, cuja atuação se fundamenta na vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas. Nesse contexto, as limitações impostas pelo STF na ADPF nº 635 — conforme destacado pelo ministro Alexandre de Moraes (MORAES, 2020) — reduziram significativamente as ações ostensivas das forças de segurança. Essa redução contribuiu para a fragilização da presença estatal em áreas dominadas pelo crime organizado, ampliando violações a direitos fundamentais. Como consequência, serviços básicos passaram a ser controlados por facções, entradas e saídas das comunidades foram bloqueadas, e a circulação de serviços essenciais tornou-se ainda mais precária.

Nesse ponto, as reflexões de Lima (2021, p. 123–137) são fundamentais para compreender a complexidade da situação. A autora demonstra que a proteção dos direitos fundamentais — especialmente vida, liberdade e segurança — depende de atuação estatal eficiente e equilibrada. A atividade policial, enquanto instrumento legítimo do Estado, integra o sistema de proteção constitucional e não deve ser reduzida a uma fonte presumida de violações. Para Lima (2021), legalidade e legitimidade da ação policial são condições para a plena efetividade dos direitos fundamentais.

A autora ainda argumenta que restrições genéricas à atividade policial — como limitação de horários, proibição de equipamentos essenciais ou impedimento de operações em áreas críticas — ignoram o contexto do Rio de Janeiro e ampliam a

vulnerabilidade social. Mesmo em patrulhamentos rotineiros, o risco enfrentado pelos agentes decorre da presença de facções fortemente armadas. Medidas restritivas sem análise concreta promovem insegurança e favorecem o avanço do crime. Assim, a efetividade dos direitos fundamentais não se alcança reduzindo os meios legítimos de ação do Estado, mas equilibrando atuação policial e proteção das comunidades.

Com base em todas essas tensões, o debate sobre a ADPF nº 635 evidencia a necessidade de uma mudança paradigmática na concepção de segurança pública no Brasil. É indispensável repensar o papel do Estado não apenas como agente repressivo, mas como promotor de justiça social, presença institucional legítima e mediador de conflitos em territórios historicamente marginalizados. A liminar do STF, apesar de fundamentada na dignidade humana, revelou a incapacidade das estruturas públicas de conter o avanço do crime organizado sem restringir meios eficazes — como aeronaves utilizadas sob protocolos rígidos — e sem adotar medidas que, por serem genéricas e descoladas da realidade, resultaram em maior vulnerabilidade social.

3 SEGURANÇA PÚBLICA EM XEQUE: LIMITES OPERACIONAIS E PERCEPÇÃO SOCIAL

As restrições impostas pela ADPF 635, especialmente quanto ao uso de helicópteros, impactaram diretamente a dinâmica das operações policiais no Rio de Janeiro, que já enfrentam um cenário marcado por armamento pesado das facções e alto risco para os agentes. As aeronaves, antes essenciais para reduzir confrontos, ampliar a visibilidade e proteger policiais e civis, passaram a exigir justificativas rigorosas para seu emprego, alterando o planejamento tático. Dados recentes mostram aumento da violência contra agentes e maior necessidade de blindados e apoio aéreo, evidenciando que o enfrentamento ao crime organizado ocorre em condições semelhantes às de conflito armado. Paralelamente, a redução da presença policial favoreceu o avanço das facções, que passaram a restringir serviços básicos, bloquear acessos e impor controle territorial, ampliando a sensação de abandono e insegurança entre os moradores.

3.1 Excepcionalidade Operacional e Controle do Uso da Força no Rio de Janeiro

O atual cenário da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro tornou as ações táticas das forças de segurança quase todas situações de exceção. O fortalecimento bélico das facções, sua vantagem no conhecimento do terreno e a facilidade logística em áreas dominadas dificultam o trabalho das polícias, tornando qualquer intervenção operacional uma ação de alto risco. Tais operações exigem grande aparato tático, como efetivos reforçados, veículos blindados e, sobretudo, o suporte aéreo por meio de helicópteros. Entretanto, a primeira decisão proferida no âmbito da ADPF n° 635 restringiu o uso de helicópteros em favelas, por meio de interpretação conforme ao art. 2º do Decreto n. 27.795/2001, autorizando sua utilização apenas nos casos de estrita necessidade. Com a pandemia de COVID-19, essa restrição foi reforçada, determinando que, ao final de cada operação, fosse apresentado um relatório circunstanciado comprovando a real necessidade do emprego do helicóptero. Essa determinação jurídica acrescentou uma nova camada de controle sobre o uso desse recurso, influenciando diretamente a forma como as operações são planejadas e executadas.

O uso de aeronaves nas operações policiais no Rio de Janeiro configura-se como um recurso estratégico voltado à redução de riscos operacionais e à preservação da vida. Esses equipamentos atuam como plataformas de observação e monitoramento em tempo real, fornecendo suporte às equipes terrestres, delimitando áreas de confronto e permitindo uma atuação mais precisa e segura. Além de reduzir a exposição dos agentes ao fogo cruzado, o emprego dos helicópteros exerce forte efeito dissuasivo sobre criminosos armados, que tendem a se dispersar diante da superioridade tática aérea. Quando necessário, os disparos realizados a partir da aeronave são efetuados por profissionais especializados, com trajetória descendente, minimizando o risco de atingir civis — não havendo registros de mortes decorrentes desses disparos em mais de uma década de operações (CAJUEIRO, 2023). Nesse sentido, as aeronaves são elementos essenciais em cenários de alta complexidade, reforçando uma lógica de atuação policial baseada na inteligência e na preservação de vidas.

Em sentido oposto às críticas formuladas na ADPF nº 635 — que argumentaram que os helicópteros atuariam como “plataformas de tiro” e instrumentos de intimidação — é importante ressaltar que a literatura técnica e a experiência operacional das forças de segurança demonstram justamente o contrário. As aeronaves da Polícia Militar e da Polícia Civil desempenham papel fundamental em uma política de redução de danos, sendo utilizadas majoritariamente como plataformas de observação, comando e apoio tático. Conforme destaca o coronel Fábio Cajueiro, seu emprego segue protocolos rigorosos previstos em decretos estaduais e na Resolução SEPOL nº 085/2019, com foco na preservação de vidas e na diminuição dos riscos para a população e para os agentes.

A própria experiência da Polícia Civil evidencia que o uso de helicópteros reduz significativamente o número de confrontos e o tempo de duração das ações, além de praticamente eliminar o risco de vítimas civis decorrentes de disparos aéreos. Isso ocorre porque a posição elevada oferece visão privilegiada, permitindo ajustes inteligentes nas rotas de incursão e evitando emboscadas. Além disso, mesmo quando não atingem o alvo, os projéteis disparam para o solo — e nunca resultaram em mortes de civis ao longo de mais de uma década de operações (CAJUEIRO, 2023). Tais dados reforçam que o helicóptero, longe de aumentar a letalidade, reduz danos e oferece maior controle operacional.

Outro aspecto relevante é o forte efeito dissuasivo exercido pelas aeronaves. Diante da presença de um helicóptero, criminosos armados tendem a recuar, diminuir o avanço territorial ou interromper confrontos, justamente porque perdem a vantagem estratégica fornecida pelo terreno, pelas barricadas e pela visibilidade limitada das vielas. Diferentemente de múltiplas viaturas terrestres, que frequentemente se tornam alvos preferenciais de ataques, a aeronave concentra a atenção dos agressores, delimita o campo de confronto e aumenta a segurança geral da operação. Para Cajueiro (2023), proibir disparos a partir das aeronaves — como sugerido na ADPF — seria um retrocesso, pois retiraria da polícia um meio legítimo de autodefesa e proteção de terceiros, beneficiando exclusivamente o crime organizado.

Além disso, como reforça Teixeira (2021), compreender a importância das operações aéreas exige reconhecer que a superioridade aérea sempre foi decisiva em conflitos armados. Desde 1939, nenhum país venceu uma guerra sem conquistá-la, e nenhuma força terrestre sustentou sua defesa contra um inimigo que detinha domínio aéreo. Aplicado ao contexto fluminense, isso significa que retirar das forças de segurança o uso adequado de aeronaves representa grave perda estratégica, pois, como explica o autor, “sem superioridade aérea as perdas podem ser maiores que os danos causados ao inimigo”.

Essa análise encontra respaldo na tradição estratégica de Sun Tzu, citado por Teixeira (2021), segundo a qual o comandante eficaz “deve ocupar os pontos elevados e voltados para o sol e aguardar o inimigo”. No terreno irregular das comunidades, marcado por vielas, barricadas e ampla vantagem tática das facções, a aeronave representa exatamente esse ‘ponto elevado’ necessário para equilibrar forças.

Assim, o emprego de helicópteros deve ser compreendido não como instrumento de intimidação, mas como parte essencial de uma estratégia moderna, tecnicamente orientada e eficaz de atuação em áreas conflagradas, conciliando segurança operacional, inteligência policial e proteção da vida.

Outro ponto a ser discutido, é a exigência de proporcionalidade nas ações estatais, ela encontra respaldo tanto na legislação nacional quanto em normas internacionais de direitos humanos. De acordo com os Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo por Agentes da Aplicação da Lei, conforme ressalta Munhoz (2021), o uso intencional e letal de arma de fogo somente é admissível quando estritamente indispensável para proteger a vida do agente ou de terceiros. Além disso, recomenda-se que o agente do Estado (a) se identifique de

forma inequívoca como autoridade e (b) emita alerta claro sobre a intenção de utilizar a arma, concedendo tempo para que a ordem seja obedecida — salvo quando, pelas circunstâncias concretas, tal advertência represente risco maior ou seja evidentemente inútil. Embora essas diretrizes sejam adequadas em contextos de normalidade, a realidade vivenciada no Rio de Janeiro distancia-se desse parâmetro. O cenário atual exige protocolos operacionais em níveis próximos aos de combates de guerra, dada a presença constante de armamento pesado e táticas hostis por parte das facções. A situação se agrava porque ataques contra policiais ocorrem não apenas em operações planejadas, mas também durante patrulhamentos rotineiros, o que impõe planejamento constante para hipóteses de confronto e evidencia a complexidade das ações de segurança no estado.

O cenário de violência urbana no Rio de Janeiro atinge níveis que se aproximam de um conflito bélico, em razão do emprego sistemático de armamento de alto poder de fogo por facções criminosas. O fuzil, principal símbolo dessa assimetria, é utilizado para consolidar o domínio territorial e impor resistência às incursões policiais, conferindo aos criminosos vantagem tática pela capacidade de disparos de longo alcance e alto poder destrutivo. Essa realidade coloca as operações policiais em um patamar semelhante ao de guerra urbana, exigindo o uso de blindados e apoio aéreo para reduzir a vulnerabilidade dos agentes estatais. Segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), somente em 2024 foram apreendidos 687 fuzis no estado do Rio de Janeiro, representando um aumento de 20,9% em relação ao ano anterior (ISP, 2025). Esse dado indica não apenas a circulação intensa desses armamentos, mas também a fragilidade do controle estatal sobre o comércio ilegal de armas, reforçando a necessidade de políticas mais eficazes de enfrentamento e prevenção da escalada bélica nas comunidades.

Nesse contexto de crescente sofisticação bélica e organizacional, o uso de drones pelas facções criminosas tornou-se um elemento central na consolidação desse cenário de conflito armado assimétrico. Inicialmente empregados como instrumentos de vigilância aérea para mapear a presença policial, monitorar acessos e antecipar incursões, os drones passaram a integrar estratégias operacionais mais complexas, ampliando a capacidade de comando e controle das facções. A Polícia Federal, na Operação Buzz Bomb, apreendeu drones adaptados com suportes para granadas e dispositivos eletrônicos destinados à detonação remota, revelando o salto tecnológico alcançado por grupos criminosos no estado (POLÍCIA FEDERAL, 2024).

Em 2025, apurações da Polícia Civil identificaram que integrantes do Terceiro Comando Puro, ligados ao criminoso “Peixão”, utilizavam drones para monitorar vias expressas, acompanhar deslocamentos policiais e apoiar ações armadas no Complexo de Israel (O GLOBO, 2025). Esse emprego ofensivo e defensivo de aeronaves remotamente pilotadas demonstra que as facções adquiriram meios tecnológicos típicos de conflitos irregulares contemporâneos, reforçando a simetria desigual entre o poder estatal e o poder paralelo armado.

Nesse cenário de assimetria crescente, reforça-se a necessidade de que as forças de segurança atuem com estrita observância ao princípio da proporcionalidade no uso da força, conforme estabelecem os parâmetros internacionais e a jurisprudência constitucional brasileira. Porém, a proporcionalidade não implica redução das capacidades operacionais do Estado, mas sim o emprego de meios adequados e necessários diante do nível de ameaça enfrentado. Em contextos nos quais grupos criminosos utilizam drones, armas de guerra, táticas paramilitares e ocupação territorial organizada, a atuação policial deve adotar técnicas especializadas, equipamentos compatíveis e estratégias diferenciadas para garantir tanto a eficácia das operações quanto a preservação da vida de civis e dos próprios agentes. Assim, o uso proporcional da força não se confunde com desarmamento institucional, mas com sua aplicação racional e tecnicamente fundamentada, ajustada ao grau de violência imposta pelas facções.

Diante desse quadro, torna-se evidente que a violência urbana no Rio de Janeiro não corresponde a uma realidade ordinária de criminalidade comum, mas a um fenômeno híbrido, com elementos típicos de insurgência armada, mobilização territorial e uso de tecnologia militar. A incorporação de drones às estratégias das facções — somada ao uso de fuzis, rádios criptografados, barricadas, postos de observação e táticas paramilitares — aprofunda o desafio de segurança pública e reforça a necessidade de um aparato estatal tecnicamente preparado para enfrentar ameaças cada vez mais complexas e organizadas.

Mesmo ações pontuais, como a tentativa de recuperar um veículo roubado ou capturar criminosos procurados, frequentemente as forças policiais encontram resistência armada intensa e elevado nível de confronto. Diante desse cenário, torna-se indispensável discutir o princípio da proporcionalidade no uso da força, especialmente frente às hipóteses consideradas "absolutamente excepcionais" para a realização de operações.

O aumento dos ataques contra agentes de segurança no Rio de Janeiro evidencia a intensificação do confronto entre facções criminosas e forças policiais. Dados do Instituto Fogo Cruzado apontam que, entre 1º de janeiro e 20 de maio de 2025, 53 agentes foram baleados na região metropolitana, dos quais 29 morreram e 24 ficaram feridos, o que representa uma alta de 47% em relação ao mesmo período de 2024 (FOGO CRUZADO, 2025). Em média, um policial é atingido a cada dois dias e meio, segundo levantamento do jornal *O Dia* (2025). Esse cenário demonstra a crescente hostilidade enfrentada pelas forças de segurança, em um contexto marcado por ataques diretos, inclusive contra aeronaves, que registraram um aumento superior a 300% após a limitação imposta pela ADPF nº 635. Tais estatísticas confirmam a necessidade do emprego de estratégias táticas avançadas, como o uso de veículos blindados, apoio aéreo e ações baseadas em inteligência, a fim de mitigar riscos e garantir a preservação da vida de agentes e civis.

Um dos pontos centrais da ADPF nº 635 consiste na determinação de que os órgãos de perícia criminal compareçam imediatamente aos locais onde ocorrerem tiroteios decorrentes de operações policiais. Contudo, essa exigência — embora juridicamente legítima — revela-se praticamente inviável no cenário fluminense. Em diversas regiões dominadas por facções criminosas e milícias, as equipes de perícia enfrentam obstáculos típicos de zonas de conflito armado: barricadas que impedem o acesso, disparos de arma de fogo contra viaturas técnicas e ausência total de condições de segurança para realizar exames in loco. Trata-se de um ambiente hostil no qual a chegada de peritos sem forte proteção policial expõe profissionais especializados a riscos extremos e compromete a própria preservação da cadeia de custódia das provas.

A inviabilidade prática da atuação pericial em áreas conflagradas não é uma suposição teórica, mas um fato amplamente documentado por órgãos de segurança e pela imprensa. Em setembro de 2021, por exemplo, uma equipe do Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ICCE) teve de recuar durante atendimento a uma ocorrência na comunidade da Kelson's, após ser alvo de tiros disparados por criminosos que dominavam o território (O GLOBO, 2021). Em outro episódio, relatado pela Polícia Civil, peritos foram impedidos de acessar a região do Complexo da Penha após um intenso confronto, pois criminosos mantiveram barricadas fechadas e realizaram disparos esporádicos para evitar a aproximação das viaturas técnicas (G1, 2022). Ainda em 2023, o Sindicato dos Peritos Oficiais do RJ denunciou que as

equipes têm atuado de forma sistemática sob risco extremo, sendo comum a necessidade de escolta armada do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) para ingressar em comunidades onde facções mantêm controle territorial rígido e hostilizam agentes estatais (SINDPEPFOR/RJ, 2023). Esses episódios ilustram a completa ausência de condições de segurança para o cumprimento imediato da determinação constante na ADPF n° 635, demonstrando que a execução pericial em áreas dominadas por facções criminosas depende de condições semelhantes às de zonas de conflito armado, sob pena de expor os agentes estatais a riscos incompatíveis com sua função técnico-científica.

O Estado do Rio de Janeiro é pioneiro no uso de viaturas blindadas para as forças de segurança pública, prática que se consolidou como uma necessidade diante do elevado grau de violência armada nas comunidades. O emprego de armamento de grosso calibre por facções criminosas, especialmente fuzis, tornou inviável a utilização de viaturas convencionais em áreas conflagradas, levando à implementação de veículos com proteção balística já na década de 1990. Atualmente, mais de 80% das viaturas que operam em batalhões da capital fluminense são blindadas, garantindo maior segurança aos policiais durante incursões em territórios dominados pelo crime organizado. Embora outros estados brasileiros, como São Paulo, Ceará e Bahia, tenham incorporado veículos blindados em suas operações, a escala e a frequência de uso no Rio são incomparáveis, refletindo um contexto de confronto armado contínuo que se aproxima de cenários de guerra urbana (O GLOBO, 2023).

3.2 Limitação de Operações Policiais, Ausência do Estado e Percepção de Segurança Pública nas Comunidades do Rio de Janeiro

A relação entre a limitação das operações policiais e a percepção da segurança pública nas comunidades cariocas revela profundas contradições e desafios para a sociedade. A decisão do STF na ADPF n° 635, que restringiu ações táticas em favelas, tem sido amplamente debatida, sobretudo pelos impactos diretos na segurança pública e na sensação de vulnerabilidade da população. Embora fundamentada na proteção dos direitos humanos e na busca pela redução da letalidade, sua aplicação prática apresentou consequências inversas, gerando condições para o fortalecimento das facções criminosas e ampliando a percepção de abandono estatal.

A percepção de insegurança entre os moradores é agravada pela ausência ostensiva do Estado. Silva (2018) afirma que o combate ao crime organizado exige políticas que combinem repressão policial e presença estatal contínua. Quando a polícia é impedida de atuar plenamente, facções preenchem esse vácuo, consolidando domínio territorial e social. Essa interpretação converge com Pessi (2021), que caracteriza a realidade brasileira como uma “guerra assimétrica não declarada”, na qual facções desafiam a soberania estatal. A idolatria de criminosos, somada à desmoralização do sistema judicial, reforça a sensação de incapacidade do Estado em garantir segurança.

Mesmo diante da escalada da violência armada e do avanço territorial das facções e milícias, diversas autoridades estaduais alertaram formalmente o STF sobre os riscos decorrentes da manutenção prolongada das restrições impostas pela liminar da ADPF nº 635. Relatórios da Polícia Militar e da Polícia Civil enviados à Corte, entre 2021 e 2024, registraram aumento expressivo de barricadas, expansão de áreas sob domínio armado e crescimento da capacidade bélica das organizações criminosas, indicando que a diminuição das operações reduziu a capacidade de resposta do Estado em regiões críticas (PMERJ, 2023; Polícia Civil do RJ, 2024).

O Ministério Público do Rio de Janeiro também encaminhou manifestações oficiais ao STF, advertindo que a limitação operacional dificultava o enfrentamento às facções e milícias e contribuía para a consolidação de enclaves territoriais dominados por grupos armados (MPRJ, 2022; MPRJ, 2023). Além disso, o próprio Governo do Estado comunicou ao Tribunal a ampliação da violência e dos crimes patrimoniais durante o período de restrições, argumentando que a excepcionalidade originalmente prevista para a pandemia já não se justificava diante do agravamento do cenário criminal (Agência Brasil, 2022; Diário do Rio, 2024). Apesar desses alertas institucionais, a liminar permaneceu vigente até abril de 2025, prolongando por quase cinco anos um regime excepcional de restrição operacional que impactou diretamente a atuação das forças de segurança e contribuiu para a consolidação do domínio territorial armado em diversas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro.

Relatórios do Fogo Cruzado (2024) indicam aumento de confrontos armados e fortalecimento bélico das facções após a limitação das operações. As comunidades passaram a conviver com toques de recolher, barricadas e imposições que destacam o controle paralelo de grupos criminosos. Para Misse (2024), essa expansão do poder paralelo decorre da desigualdade histórica e do abandono estatal. O domínio das

facções ultrapassa o controle armado, abrangendo atividades econômicas e regulação social, criando dependência e enfraquecendo os vínculos de cidadania.

Esses efeitos reforçam o argumento de Alves-Marreiros (2021), que aponta que organizações criminosas estruturadas tendem a se fortalecer quando o Estado se retrai, perpetuando a violência e ampliando desigualdades. Assim, a percepção de segurança nas comunidades é impactada diretamente pela limitação das operações policiais, gerando sensação de abandono e vulnerabilidade. Como enfatiza Pessi (2021), priorizar a segurança pública tornou-se urgente diante da incapacidade estatal de oferecer respostas concretas.

Essa análise se insere em um contexto histórico mais amplo. Desde os anos 1980, a consolidação do tráfico de drogas como núcleo das facções criminosas impôs desafios contínuos ao Estado, agravados pela ausência de políticas preventivas eficazes. A expansão das milícias no início dos anos 2000 aprofundou o cenário de controle territorial. Experiências como as UPPs, embora inicialmente positivas, sofreram com falta de continuidade e ausência de integração com políticas sociais, levando à retomada territorial por facções (Cano et al., 2022).

A ADPF nº 635, julgada em 2020, deve ser compreendida nesse contexto histórico de fragilidade das políticas de segurança pública. Embora orientada por princípios de direitos humanos, sua repercussão gerou aumento na percepção de insegurança e avanço territorial de facções e milícias. Pessi (2021) reforça que o país vive um cenário de crise onde o crime organizado desafia diretamente a soberania estatal.

Nesse sentido, a segurança pública não pode ser reduzida à repressão policial. Conforme Alves-Marreiros (2021), ela deve incluir ações integradas e contínuas que consolidem a confiança dos moradores nas instituições. Entretanto, no contexto da ADPF nº 635, surge o dilema entre a proteção dos direitos humanos e a garantia da segurança em regiões vulneráveis. Facções como o Comando Vermelho se aproveitam da ausência estatal para impor governança paralela, como destaca Silva (2018), distorcendo completamente o conceito de segurança pública.

A percepção social da segurança também se altera diante da retração policial. Pessi (2019) observa que a ausência de atuação firme das forças de segurança cria ambiente favorável à consolidação do poder criminoso, enquanto a população percebe o Estado como distante e ineficaz. Dessa forma, a limitação das operações

evidencia uma dualidade: legalmente, a segurança é um dever estatal; na prática, ela expõe a incapacidade institucional frente ao avanço da criminalidade.

Esse quadro se agrava quando se observa a desconexão entre políticas públicas e as realidades das favelas. A ausência estatal intercalada por intervenções violentas torna o Estado um agente antagônico ao cotidiano dos moradores, reforçando a descrença institucional. Nesse contexto, os direitos fundamentais tornam-se aspiracionais, e não concretos, enquanto a população adapta sua vida à lógica imposta pelas facções.

A limitação das operações também fortalece economias ilícitas, que passam a ocupar a lacuna deixada pelo Estado. Facções controlam mercados clandestinos de água, gás, internet, transporte e moradia, criando dependência econômica. Essa dinâmica transforma as comunidades em ecossistemas ilegais complexos que desafiam a autoridade estatal.

Dessa forma, a percepção de segurança ultrapassa a presença física da polícia: ela depende da capacidade simbólica do Estado de assegurar direitos, oferecer serviços e construir confiança territorial. Sem políticas sociais, educacionais e estruturantes, a população continua vulnerável e subordinada ao poder paralelo.

A política de segurança, portanto, deve ser concebida como política de desenvolvimento — a lógica da guerra deve ceder à lógica do cuidado, com ações integradas, participação social e fortalecimento do pacto federativo. Sem um projeto de Estado consistente para as favelas, medidas isoladas — repressivas ou garantistas — serão insuficientes.

A percepção dos moradores sobre a presença do Estado confirma esse diagnóstico. Organizações como Observatório das Favelas e Grita Baixada (2023) mostram que a redução das operações policiais foi inicialmente recebida com alívio, mas logo substituída por sensação de abandono diante do avanço das facções. Pesquisa do Fogo Cruzado e CEsC (2023) indica percepção generalizada de ausência estatal não apenas na segurança, mas em serviços essenciais como saúde, educação e transporte. Assim, a única presença contínua percebida é a das facções, que impõem regras, administram conflitos e até distribuem bens básicos, como descreve Misse (2024).

Relatos coletados pela Anistia Internacional (2020) mostram que moradores se sentem “cidadãos de segunda classe”, expostos tanto à violência policial quanto à opressão das facções. Em algumas regiões onde houve pacificação temporária, como

no início das UPPs, há nostalgia por períodos de maior liberdade, mas a descontinuidade das políticas aprofundou a desilusão com o Estado (Cano et al., 2022).

O impacto psicológico dessa dinâmica é profundo. Pesquisas de Silva e Rocha (2021) apontam efeitos duradouros na saúde mental, naturalização da violência e medo constante. A população evita denunciar crimes e limita sua participação política e social, como demonstra o ISER (2023), que aponta erosão do sentimento de pertencimento cívico.

Assim, a percepção dos moradores sobre a presença do Estado e das facções revela um quadro alarmante de desconfiança institucional, dependência do poder paralelo e sensação de abandono. A limitação das operações policiais, embora orientada à proteção de direitos humanos, precisa ser acompanhada de políticas integradas de segurança, desenvolvimento e cidadania. Sem isso, as facções continuarão ocupando o espaço deixado pelo Estado, perpetuando exclusão, violência e fragilidade institucional nas favelas cariocas.

4 INDICADORES DE VIOLÊNCIA E OS REFLEXOS DA ADPF n° 635

A análise dos indicadores de violência no Rio de Janeiro demonstra que as restrições operacionais impostas pela ADPF n° 635 produziram efeitos relevantes na dinâmica criminal das comunidades. Embora a decisão tenha reduzido inicialmente a letalidade policial, sua aplicação prolongada contribuiu para um cenário de expansão territorial das facções e milícias, com aumento expressivo das barricadas, fortalecimento do controle armado e crescimento da violência difusa. Os dados de tiroteios, pessoas baleadas e crimes patrimoniais revelam que a redução da presença policial não foi acompanhada de um enfraquecimento das organizações criminosas; ao contrário, estas ampliaram sua capacidade de ocupação física, impor regras locais e restringir a circulação de moradores. Assim, os indicadores apontam que o domínio territorial armado se tornou o principal desafio de segurança pública do estado, com impactos diretos na mobilidade urbana, no acesso a serviços essenciais e na soberania estatal.

4.1 Análise dos dados de violência armada e Barricadas nas comunidades

A escalada da violência armada no Rio de Janeiro é uma das expressões mais contundentes da consolidação do crime organizado em áreas de vulnerabilidade social, especialmente em favelas e periferias urbanas. A presença de barricadas, o número crescente de tiroteios e a intensificação do controle territorial por facções criminosas e milícias revelam não apenas a complexidade do cenário de segurança pública, mas também o impacto direto das restrições impostas às forças policiais pela ADPF n° 635. Essa conjuntura demanda uma análise aprofundada dos dados empíricos disponíveis, a fim de compreender como a limitação das operações policiais tem interferido na dinâmica da violência e no cotidiano das comunidades.

As barricadas instaladas por facções criminosas nas comunidades do Rio de Janeiro constituem um dos instrumentos mais visíveis e eficazes de controle territorial armado, funcionando como mecanismos de obstrução deliberada do espaço urbano para impedir ou retardar o avanço das forças de segurança. Esses bloqueios, construídos com entulhos, veículos incendiados, concreto e artefatos improvisados, não apenas dificultam a circulação de viaturas e blindados, mas também integram uma estratégia militarizada de defesa territorial típica de grupos armados organizados.

As barricadas permitem às facções canalizar o deslocamento das forças policiais para pontos previamente dominados, criar corredores de tiro, estabelecer emboscadas e monitorar rotas internas de fuga, reforçando a lógica de domínio coercitivo sobre a população local. Além disso, produzem graves impactos humanitários, ao impedir o acesso de ambulâncias, bombeiros e serviços essenciais, intensificando a dependência dos moradores em relação ao poder paralelo. Nesse sentido, tais estruturas materializam a erosão da autoridade estatal sobre extensas áreas urbanas, evidenciando que o fenômeno ultrapassa a criminalidade comum e se aproxima das dinâmicas descritas no contexto de conflitos armados irregulares, nos quais grupos não estatais exercem soberania de fato por meio da força armada, do bloqueio territorial e da supressão do direito de ir e vir.

Além disso, a proliferação dessas barricadas após a vigência da ADPF nº 635 consolidou-se como uma das mais significativas consequências práticas das restrições impostas às operações policiais. Na ausência de presença estatal contínua, facções criminosas ampliaram sua capacidade de erguer barreiras físicas e fortalecer o domínio territorial armado, expandindo o controle sobre fluxos de pessoas, serviços e mercadorias dentro das comunidades. Atualmente, esse fenômeno — composto pela combinação entre barricadas, enclaves fortificados e circulação restrita — representa o maior desafio de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de um problema estrutural que compromete a mobilidade urbana, dificulta o atendimento emergencial, inviabiliza ações de fiscalização e consolida a soberania de grupos armados sobre porções inteiras do território. Assim, o domínio territorial armado, intensificado pela expansão das barricadas, tornou-se a expressão mais grave da erosão do monopólio estatal da força e do avanço de poderes paralelos no contexto fluminense.

Um exemplo emblemático da consolidação do controle territorial armado no Rio de Janeiro é o caso de Rio das Pedras, na Zona Oeste, onde a milícia instalou portões e barreiras físicas nas entradas da comunidade para controlar o fluxo de pessoas e veículos. Investigações revelaram que moradores e trabalhadores eram obrigados a pagar taxas para ingressar na área, configurando um sistema de pedágio ilegal que restringia a circulação e reforçava o poder coercitivo do grupo paramilitar. Segundo reportagens do Fantástico e do G1, os portões eram monitorados por homens armados e funcionavam como instrumentos de segregação e arrecadação sistemática, permitindo à milícia exercer vigilância permanente, filtrar quem podia

entrar e coagir economicamente os moradores (G1, 2021; FANTÁSTICO, 2021). Esse modelo de controle reproduz mecanismos típicos de dominação territorial, nos quais grupos armados substituem o Estado na regulação do espaço público, transformando a livre circulação — direito fundamental constitucionalmente assegurado — em uma atividade condicionada ao pagamento compulsório.

De acordo com dados do Instituto Fogo Cruzado, plataforma colaborativa de mapeamento da violência armada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o número de tiroteios na capital fluminense permanece elevado mesmo após a imposição de limites às operações policiais. Em novembro de 2024, foram registrados 181 tiroteios, com 140 pessoas baleadas — 59 mortes e 81 feridos. Embora tenha havido uma redução de 12% no número de tiroteios em comparação com novembro de 2023, o número de feridos aumentou 40%, evidenciando maior intensidade nos confrontos (FOGO CRUZADO, 2024).

Outro dado emblemático é o número recorde de pessoas baleadas durante roubos e tentativas de roubo. No mesmo mês, 32 vítimas foram baleadas durante crimes patrimoniais — 12 mortes e 20 feridos — o maior número desde julho de 2021, demonstrando que a violência armada se manifesta de forma difusa na vida urbana, atingindo cidadãos comuns em situações cotidianas (FOGO CRUZADO, 2024).

No que se refere às barricadas, o jornal O Globo noticiou que, até setembro de 2024, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro removeu 5.709 barreiras erguidas por criminosos, um aumento de 50% em relação ao mesmo período de 2023, quando foram retiradas 3.804. Além da quantidade, o volume de material utilizado impressiona: mais de 7.000 toneladas de entulhos foram retiradas em 2024, evidenciando a dimensão física e logística da estratégia de bloqueio territorial (O GLOBO, 2024; AGÊNCIA DO PODER, 2024).

A gravidade da ocupação territorial pode ser ilustrada pela criação, em 2020, do Grupo Tático de Remoção de Barricadas (GTRB), vinculado ao BOPE. O Rio de Janeiro é o único estado brasileiro que possui uma força permanente exclusivamente destinada à remoção desses bloqueios, demonstrando a excepcionalidade do fenômeno. A criação dessa unidade ocorreu após o início da vigência da liminar da ADPF nº 635, refletindo o crescimento expressivo das barricadas erguidas por grupos criminosos.

A existência das barricadas simboliza o domínio territorial exercido por organizações criminosas, que impõem regras locais, controlam a circulação de pessoas e desafiam diretamente o monopólio estatal da força. A facilidade com que essas barreiras são erguidas e a necessidade constante de operações para removê-las mostram a incapacidade estrutural do Estado em manter presença contínua e eficaz nesses territórios, favorecendo a reorganização e expansão das facções.

Dados recentes também mostram a ampliação da criminalidade patrimonial e letal. Em fevereiro de 2025, os roubos de carga aumentaram 99% em relação ao mesmo período de 2024, enquanto os roubos de veículos subiram 20%, e os roubos a pedestres aumentaram 6% (AGÊNCIA BRASIL, 2025). Os homicídios dolosos também subiram, com 312 vítimas registradas apenas em janeiro de 2025.

Portanto, a análise dos dados de violência armada e do fenômeno das barricadas demonstra que a limitação das operações policiais — embora fundamentada em preocupações importantes de direitos humanos — produziu efeitos colaterais severos sobre a segurança pública. A ausência prolongada e intermitente do Estado permitiu o avanço das facções, o fortalecimento de seu arsenal e a consolidação de poder paralelo. O desafio atual consiste em formular políticas que combinem repressão qualificada com presença institucional contínua, equilibrando proteção de direitos e garantia de segurança pública.

4.2 Impactos da ADPF nº 635 na Segurança Pública

A ADPF nº 635, ajuizada pelo PSB e conhecida como "ADPF das Favelas pela Vida", emergiu como um marco jurídico na discussão sobre segurança pública, violência estatal e direitos humanos no Brasil. Proferida pelo STF em junho de 2020, durante a pandemia da COVID-19, a decisão liminar determinou que operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro fossem suspensas, salvo em situações absolutamente excepcionais, que deveriam ser justificadas previamente ao Ministério Público. A medida visava combater a alta letalidade das ações policiais nas favelas, mas os desdobramentos dessa limitação vêm gerando intensos debates sobre seus efeitos na segurança pública e na atuação das forças estatais nas áreas dominadas pelo crime organizado.

Inicialmente, a ADPF nº 635 teve impactos positivos sob a ótica da taxa de letalidade. Estudos demonstraram uma redução temporária na letalidade policial em

comunidades periféricas. Segundo levantamento da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, houve uma queda de 70% nas mortes decorrentes de intervenção policial entre junho e setembro de 2020, período imediatamente posterior à liminar (Defensoria Pública RJ, 2021). Essa estatística indica que a decisão do STF atendeu, em um primeiro momento, ao seu objetivo principal: preservar vidas em um contexto de alta vulnerabilidade social e sanitária.

Entretanto, os efeitos da medida, especialmente quando prolongada para além do contexto emergencial da pandemia, começaram a apresentar contradições preocupantes. Conforme aponta Adriano Alves-Marreiros (2021), a limitação das operações policiais criou um “vácuo institucional” que foi rapidamente ocupado por organizações criminosas. Sem a presença ostensiva do Estado, muitas facções ampliaram sua atuação, estabeleceram novas rotas de tráfico, ergueram barricadas e aumentaram o controle sobre territórios, impondo regras próprias à população local. O resultado foi a consolidação de um “poder paralelo”, conforme já discutido por autores como Misse (2024), que identificam essa ausência estatal como catalisadora do crescimento das facções.

Além disso, a ausência de incursões regulares das forças de segurança dificultou a coleta de informações de inteligência, a interrupção de redes logísticas do tráfico e a prisão de lideranças criminosas. Isso contribuiu para o fortalecimento das facções, como o Comando Vermelho, o Terceiro Comando Puro e diversas milícias, que passaram a exercer funções antes exclusivas do Estado, como segurança, regulação de mercados locais e prestação de “justiça” extralegal. Em estudo de caso conduzido pelo Instituto Igarapé, foi observado que comunidades que haviam passado por processos de pacificação viram-se novamente sob domínio armado, revelando uma reversão do processo de reconquista territorial promovido pelas UPPs (Muggah & Aguirre, 2021).

Como agravante desse cenário, o ingresso massivo de fuzis e armamentos de alto calibre nas mãos de facções criminosas representa um dos principais obstáculos para a efetividade das ações de segurança pública nas comunidades do Rio de Janeiro. Essas armas conferem aos grupos criminosos um poder de fogo muito superior ao das forças de segurança convencionais, forçando as polícias a adotarem estratégias de confronto mais arriscadas e com maior potencial de letalidade. Além disso, o domínio de armamento pesado permite que os criminosos resistam a incursões policiais, imponham barricadas e mantenham o controle territorial com

capacidade bélica similar à de forças paramilitares. Essa assimetria armamentista agrava a vulnerabilidade dos moradores e dos próprios agentes estatais, exigindo operações com maior grau de especialização, como o uso de veículos blindados e helicópteros. Segundo dados do Instituto Fogo Cruzado (2024), apenas no primeiro trimestre de 2025 foram apreendidos 189 fuzis no estado, o que representa um aumento de 20% em relação ao mesmo período do ano anterior.

Relatórios do Instituto Fogo Cruzado corroboram essa percepção. Mesmo com a queda no número absoluto de operações policiais, o número de tiroteios e vítimas não cessou, revelando que a violência armada é sustentada principalmente por conflitos entre grupos criminosos e não apenas por confrontos com a polícia. Em 2024, o Rio de Janeiro registrou mais de 3.500 tiroteios, dos quais grande parte ocorreu em áreas onde a polícia esteve ausente ou atuou pontualmente. A redução do uso da força estatal, portanto, não foi acompanhada por um desmonte da estrutura do crime organizado, mas por sua expansão em áreas desassistidas (Fogo Cruzado, 2024).

Outro fator agravante foi a crescente utilização de barricadas por facções e milicianos. A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro informou que, somente entre janeiro e setembro de 2024, mais de 5.700 barricadas foram removidas – um aumento de 50% em relação ao mesmo período do ano anterior (O Globo, 2024). Isso demonstra a intensificação do controle territorial, que tem implicações diretas na mobilidade urbana, no acesso a serviços públicos e na sensação de liberdade dos moradores.

A decisão judicial também produziu efeitos sobre o moral e a estratégia das forças policiais. A insegurança jurídica gerada pelas restrições operacionais – como a necessidade de notificação prévia ao Ministério Público – levou a uma postura mais cautelosa por parte dos comandos policiais, o que, segundo oficiais entrevistados por veículos como a Folha de S.Paulo e O Globo, reduziu o ritmo de ações investigativas e reativas contra o crime. Há uma percepção crescente entre agentes da segurança pública de que a ADPF nº 635 enfraqueceu o aparato estatal frente ao poder de fogo e à organização das facções (Folha de S.Paulo, 2023).

No plano institucional, a ADPF nº 635 revelou tensões entre os princípios constitucionais da proteção à vida e o dever do Estado de garantir a segurança pública. Se, por um lado, a liminar buscou conter os abusos historicamente cometidos por forças policiais em favelas, por outro, ela expôs a fragilidade do Estado em oferecer alternativas de presença institucional que fossem eficazes e não violentas.

Como enfatiza Pessi (2021), o Brasil vive uma “guerra assimétrica não declarada”, na qual as facções agem como forças insurgentes dentro do território nacional, o que exige do Estado respostas articuladas e firmes, combinando repressão qualificada, inteligência policial e políticas sociais integradas.

Portanto, os impactos da ADPF n° 635 sobre a segurança pública são múltiplos e complexos. Embora tenha contribuído para a redução inicial da letalidade policial, seus efeitos prolongados revelaram um aumento no poder das facções criminosas, maior controle territorial por milícias e traficantes, e um enfraquecimento das estratégias de repressão e contenção. O desafio que se impõe é encontrar um modelo de intervenção que respeite os direitos humanos sem deixar de responder com eficácia à criminalidade organizada. A presença do Estado precisa ser ampliada não apenas em termos de policiamento, mas também em políticas públicas de educação, saúde, assistência social e urbanismo, de forma a reverter a lógica de abandono que alimenta o poder paralelo.

5 A EXPANSÃO DO CRIME ORGANIZADO E A FRAGILIDADE DO ESTADO NAS COMUNIDADES CARIOCAS

A expansão do crime organizado no Rio de Janeiro decorre diretamente da fragilidade histórica das instituições estatais nas favelas e periferias. A ausência de serviços públicos essenciais, a descontinuidade de políticas sociais, a incapacidade de presença territorial e a corrupção estrutural abriram espaço para que facções criminosas e milícias preenchessem o vácuo deixado pelo Estado. Esses grupos passaram a exercer controle armado, impor normas locais, ofertar serviços básicos e atuar como autoridades paralelas, consolidando formas de governança coercitiva e legitimidade informal perante parte da população. Assim, o domínio territorial das organizações criminosas tornou-se não apenas um problema de segurança pública, mas um sintoma da crise profunda de institucionalidade e de abandono estatal que caracteriza grande parte das comunidades cariocas.

5.1 A Fragilidade Institucional Do Estado e a Consolidação do Poder Paralelo nas Comunidades Cariocas

A consolidação do poder paralelo exercido por facções criminosas e milícias nas comunidades do Rio de Janeiro expõe de maneira contundente a fragilidade das instituições estatais, que historicamente têm falhado em cumprir seu papel de garantidor de direitos e provedor de serviços essenciais à população. Esse vácuo institucional, refletido na ausência ou na presença precária de políticas públicas, permitiu que organizações armadas ocupassem não apenas espaços físicos, mas também funções simbólicas e sociais que, em tese, caberiam exclusivamente ao Estado. Essa apropriação do território e das relações sociais pelo crime organizado é resultado direto de um processo cumulativo de negligência, fragmentação de políticas públicas, corrupção estrutural e baixa capacidade de governança.

O poder paralelo não se sustenta apenas na coerção armada, mas sobretudo na ausência de alternativas estatais concretas. Como mostram estudos do Instituto de Estudos da Religião (ISER, 2023), muitas comunidades permanecem invisíveis para os mecanismos de planejamento urbano, orçamentário e institucional. Sem escolas de qualidade, postos de saúde adequados, iluminação pública, saneamento básico ou oportunidades reais de mobilidade social, os moradores passam a conviver com a

criminalidade como uma forma de organização do cotidiano. As facções, por sua vez, preenchem essas lacunas oferecendo serviços, impondo normas e distribuindo recursos básicos que o Estado se omite em fornecer, o que acaba por lhes conferir uma certa legitimidade perante parte da população local.

A crise da segurança pública está diretamente ligada a uma crise mais profunda de institucionalidade. O Estado brasileiro, especialmente em sua face municipal e estadual, revela baixa capacidade de planejamento intersetorial, orçamento contínuo e presença articulada nas áreas de maior vulnerabilidade. As políticas públicas, quando chegam, são fragmentadas, desarticuladas ou encerradas por mudanças de governo, o que reforça a percepção de ineficiência e oportunismo político. Como resultado, a presença estatal é associada não à proteção de direitos, mas a intervenções repressivas esporádicas e violentas, que reforçam o estigma das comunidades como territórios perigosos ou irrecuperáveis.

Outro fator que contribui para essa fragilidade institucional é a corrupção sistêmica em diversas esferas da administração pública e da segurança. A infiltração de milicianos em cargos políticos, a cooptação de servidores por organizações criminosas e o uso de aparelhos estatais para fins privados ou ilícitos minam a confiança da população nas instituições democráticas. Relatórios de órgãos como a Transparência Internacional e estudos do GENI-UFF (2023) revelam que essa interseção entre política e crime organizado compromete diretamente a formulação e implementação de políticas públicas, criando um ambiente de impunidade e descrédito que favorece o avanço do poder paralelo.

A consolidação de facções criminosas e milícias como instâncias de poder paralelo nas comunidades do Rio de Janeiro é um fenômeno complexo, com profundas raízes históricas, sociais e institucionais. Trata-se de um processo em que grupos armados não apenas assumem o controle territorial, mas também se estruturam como “autoridades locais”, substituindo – ou até mesmo mimetizando – funções típicas do Estado, como segurança, justiça e prestação de serviços. Essa dinâmica revela a fragilidade da presença estatal e a crescente legitimidade informal atribuída a esses grupos por parte de parcelas da população.

A formação desse poder paralelo remonta à ausência crônica do Estado em áreas periféricas e à falência de políticas públicas integradas. Como apontam Zaluar e Alvito (2020), a negligência histórica em prover acesso igualitário a direitos básicos abriu espaço para que facções e milícias ocupassem o vácuo deixado pelo Estado.

Essa ocupação não se limita ao uso da força armada: envolve estratégias de convencimento, coerção, aliciamento e prestação de benefícios à população local, construindo uma relação ambígua de medo e dependência.

De acordo com Cano e Borges (2023), o “poder paralelo” é mais do que uma metáfora – é uma realidade concreta para milhões de cariocas. Facções como Comando Vermelho, Terceiro Comando Puro, Amigos dos Amigos e grupos paramilitares das milícias impõem normas locais, controlam horários de funcionamento de comércios, proíbem comportamentos considerados desviantes e estabelecem um sistema de justiça próprio, muitas vezes por meio de punições extralegais, como espancamentos, expulsões ou execuções. Essa governança coercitiva visa tanto a manutenção da ordem interna quanto o controle social.

A partir da limitação das operações policiais determinada pela ADPF nº 635, o avanço dessas estruturas de poder paralelo tornou-se ainda mais evidente. Sem a presença regular das forças estatais, essas organizações intensificaram a criação de barricadas, ampliaram sua visibilidade nas comunidades e expandiram suas atividades econômicas. Como aponta o Instituto Igarapé (2022), esse poder paralelo é sustentado por uma combinação de capital bélico, controle territorial e inserção econômica, seja em atividades ilegais, como tráfico de drogas, seja em práticas de extorsão ou na oferta de serviços, como internet, gás e transporte alternativo – características especialmente marcantes nas milícias.

A lógica de funcionamento desses poderes paralelos assemelha-se, em muitos aspectos, a regimes de governança. Como analisa Michel Misse (2024), as facções e milícias configuram “regimes de governança autoritária territorializada”, nos quais os moradores se submetem a um sistema que oferece certa previsibilidade em troca da renúncia a direitos civis. Essa submissão não decorre de apoio ideológico, mas da ausência de alternativas. Quando o Estado está ausente ou se apresenta apenas na forma de incursões repressivas, não se coloca como opção confiável; as facções assumem o papel de provedoras de uma “ordem possível”.

Além do domínio físico e simbólico, o poder paralelo se manifesta também no campo econômico e político. Segundo o GENI-UFF (2023), as milícias têm ampliado sua atuação para além das favelas, penetrando no mercado imobiliário, na política local e em setores formais da economia. Em bairros da Zona Oeste, candidatos são apoiados por grupos milicianos, que controlam votos por meio de coação e manipulação direta. Esse fenômeno aponta para uma “milicialização da política” que

enfraquece mecanismos democráticos e torna o enfrentamento institucional ainda mais desafiador.

Outro aspecto relevante é a forma como essas dinâmicas afetam relações sociais dentro das comunidades. A atuação das facções impõe códigos de conduta que regulam festas, práticas religiosas e circulação de pessoas. Para Machado da Silva (2021), trata-se de um “processo de ordenamento social paralelo” que redefine parâmetros de cidadania e influencia o acesso à justiça e a órgãos públicos. Denunciar práticas criminosas significa, em muitos casos, assumir risco de vida, dada a capacidade coercitiva desses grupos.

5.2 Análise comparada: Experiências Nacionais e internacionais de intervenção em territórios conflagrados

A complexidade dos conflitos urbanos e a consolidação de poderes paralelos em territórios vulneráveis não são fenômenos exclusivos do Brasil. Diversos países enfrentam, ou enfrentaram, desafios similares em áreas marcadas pela violência armada, pelo tráfico de drogas, pela ausência estatal e pela violação sistemática de direitos. A análise comparada de experiências nacionais e internacionais permite observar estratégias, acertos e fracassos que podem oferecer subsídios valiosos para a formulação de políticas públicas no contexto brasileiro, especialmente no Rio de Janeiro. Essas experiências mostram que a repressão isolada não basta e que apenas ações integradas e de longo prazo podem reverter quadros de domínio criminal e exclusão social.

A ocupação do Complexo do Alemão em 2010 representou uma ação conjunta da Polícia Militar do Rio de Janeiro e das Forças Armadas, especialmente o Exército, com o objetivo de retomar o controle de territórios dominados por facções criminosas. Essa operação foi precedida pela ocupação da Vila Cruzeiro e envolveu cerca de 800 militares e policiais, caracterizando um cerco estratégico que buscava reduzir confrontos e garantir maior segurança à população (UOL NOTÍCIAS, 2010a; UOL NOTÍCIAS, 2010b).

O planejamento da ação considerou a complexidade do território, incluindo suas vielas estreitas, moradias densamente ocupadas e a presença armada das facções. A colaboração entre polícia e Exército permitiu a execução de operações

coordenadas, combinando inteligência, logística e capacidade de mobilização de tropas em larga escala (GLOBO, 2017; MEMÓRIA GLOBO, 2010).

O resultado imediato da ocupação foi a retomada do controle territorial por parte do Estado e a redução da violência armada em algumas áreas, embora tenha havido registro de confrontos durante os primeiros dias da operação (UOL NOTÍCIAS, 2010c; GOVERNO DO BRASIL, 2010). A presença ostensiva das forças de segurança não apenas retirou temporariamente o poder de fogo das facções, mas também demonstrou à população que o Estado tinha capacidade de intervenção em áreas conflagradas.

Além disso, a operação evidenciou que a cooperação entre diferentes forças de segurança é essencial para o combate ao crime organizado, especialmente em territórios de difícil acesso e alta densidade populacional. A união de polícia e Exército permitiu estratégias de ocupação mais seguras e coordenadas, reduzindo o risco de baixas entre civis e agentes, e garantindo que a retomada do controle territorial fosse eficaz, ainda que temporária (UOL NOTÍCIAS, 2010a; GLOBO, 2017).

Portanto, a ocupação do Complexo do Alemão em 2010 reforça a importância da presença estatal em territórios conflagrados, sobretudo das forças de segurança, como medida indispensável para a manutenção da ordem pública e da segurança da população. Entretanto, os resultados demonstram que a ocupação física do território deve ser acompanhada de políticas de integração social e manutenção da presença do Estado para que a segurança seja efetiva a longo prazo (UOL NOTÍCIAS, 2020).

Um dos casos mais emblemáticos é o de Medellín, na Colômbia. A cidade, historicamente marcada pelo domínio do narcotráfico e pelo controle territorial de grupos armados, implementou, nos anos 2000, uma política pública conhecida como “Urbanismo Social”. Diferentemente de abordagens exclusivamente repressivas, o modelo de Medellín apostou em infraestrutura urbana, transporte público de qualidade, acesso à educação, cultura e esporte, articulados com ações de segurança e participação comunitária. A construção de bibliotecas-parques, teleféricos conectando favelas ao centro, centros de convivência e escolas técnicas em áreas de maior vulnerabilidade promoveu uma significativa transformação no tecido urbano e social da cidade. Embora os problemas da violência não tenham sido completamente resolvidos, os indicadores de homicídio caíram drasticamente, e houve uma importante mudança na percepção de pertencimento e cidadania entre os moradores das zonas mais conflagradas.

Outro exemplo relevante é o da Cidade do Cabo, na África do Sul, onde a violência urbana é fortemente associada a gangues organizadas, pobreza estrutural e desigualdades raciais. O governo sul-africano implementou, com apoio de organizações internacionais, o “Programa de Prevenção à Violência Urbana”, baseado em intervenções intersetoriais com foco na juventude, no fortalecimento das instituições locais e na prevenção comunitária. A experiência mostrou que políticas de segurança que atuam de forma isolada não geram efeitos duradouros. Os melhores resultados foram obtidos quando houve cooperação entre educação, saúde, assistência social, segurança e comunidade, com ações voltadas à geração de oportunidades e ao empoderamento de jovens em situação de risco.

Já no México, onde a violência associada ao narcotráfico assumiu dimensões de conflito armado interno, o governo federal adotou, a partir de 2006, uma estratégia de militarização do combate ao crime, com operações das Forças Armadas em diversos estados. No entanto, essa abordagem resultou em graves denúncias de violações de direitos humanos, aumento da letalidade e fortalecimento de cartéis rivais, sem resolver o problema da insegurança. A militarização, sem investimentos sociais e reformas institucionais, agravou o quadro de violência, tornando-se um exemplo de como a repressão indiscriminada pode gerar efeitos colaterais ainda mais danosos à população civil. Esse modelo é frequentemente citado como um alerta para os riscos de repetir políticas de enfrentamento ao crime que ignoram as dimensões sociais e os direitos humanos.

Por outro lado, experiências mais bem-sucedidas, como a do programa “Boston Gun Project” nos Estados Unidos, indicam que é possível reduzir a violência com base em inteligência, diálogo comunitário e responsabilização estratégica. No bairro de Roxbury, em Boston, onde a violência armada entre gangues juvenis atingia níveis alarmantes nos anos 1990, a articulação entre universidades, polícia local, líderes religiosos, escolas e jovens criou um pacto comunitário baseado em respeito mútuo, oportunidades e resposta rápida a crimes graves. O projeto resultou em uma redução significativa de homicídios, e sua metodologia inspirou outras iniciativas em cidades como Chicago e Los Angeles, com adaptações locais. O princípio orientador foi a construção de confiança entre os agentes públicos e a população, algo raramente observado em contextos como o brasileiro.

Esses exemplos mostram que políticas de intervenção bem-sucedidas compartilham alguns princípios comuns: atuação intersetorial, foco na juventude e na

prevenção, presença constante do Estado para além da força policial, e protagonismo das comunidades locais. Também evidenciam que a repressão por si só, sem planejamento, sem acompanhamento social e sem investimento estrutural, tende a fracassar e até a agravar os conflitos existentes. Em todos os casos analisados, a valorização dos direitos humanos e a promoção da dignidade da população das áreas conflagradas foram elementos centrais para o sucesso das políticas de pacificação.

No contexto brasileiro, especialmente no Rio de Janeiro, a análise de experiências internacionais demonstra que o enfrentamento ao crime organizado deve ser concebido a partir de uma lógica que ultrapasse a mera militarização da pobreza, promovendo ações coordenadas, planejadas e humanizadas. O desafio consiste em adaptar essas lições à realidade nacional, marcada por profundas desigualdades históricas e fragmentação institucional. Políticas que integrem segurança cidadã, urbanização, inclusão social e mecanismos de participação democrática podem oferecer um caminho eficaz para romper o ciclo de violência e exclusão nas comunidades. Esses exemplos evidenciam que a atuação articulada de todas as esferas do poder público é fundamental para a reocupação e estabilização de territórios conflagrados, por meio da implementação de estratégias que contemplem todos os setores sociais, afastando soluções genéricas e aproximando o poder repressivo e o poder social do Estado de Direito.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a relação entre a limitação das operações policiais imposta pela ADPF nº 635 e a expansão das facções criminosas no Estado do Rio de Janeiro, investigando os impactos dessa medida sobre a segurança pública, o controle territorial e a vida das comunidades mais vulnerabilizadas. Ao longo do estudo, tornou-se evidente que, embora motivada pela proteção dos direitos fundamentais, a decisão do Supremo Tribunal Federal produziu efeitos colaterais significativos que exigem reflexão crítica e formulação de respostas mais complexas por parte do Estado.

Observou-se que o vácuo deixado pela ausência de operações regulares e patrulhamento ostensivo nas favelas foi rapidamente ocupado por facções criminosas e milícias, que expandiram seu poder territorial e social, consolidando estruturas de governança paralela com controle armado, imposição de regras próprias e oferta precária de serviços. Essa realidade revela uma fragilidade estrutural do Estado brasileiro, cuja presença institucional se mostra seletiva, intermitente e, por vezes, apenas repressiva. A crise de legitimidade estatal, agravada pela ausência de políticas públicas duradouras e integradas, tem aprofundado o ciclo de exclusão social e violência que sustenta o fortalecimento das organizações criminosas.

Os dados analisados, como o crescimento das barricadas, o aumento de tiroteios entre facções, os recordes de pessoas baleadas em roubos e o avanço das milícias e do tráfico sobre serviços públicos e mercados locais, evidenciam que a ausência da força estatal não produziu um ambiente de paz, mas sim o aprofundamento da insegurança e da opressão exercida por atores armados não estatais. Esse cenário se manifesta não apenas nos indicadores de violência, mas também na percepção cotidiana dos moradores, que oscilam entre o medo da repressão policial e a dependência forçada das facções, em um ambiente de constante tensão, silenciamento e descrença nas instituições democráticas.

O estudo também demonstrou que o enfrentamento ao crime organizado não pode estar restrito à esfera penal ou à simples intensificação das operações policiais. A aplicação da Lei nº 12.850/2013, embora importante para enquadrar juridicamente essas estruturas criminosas, esbarra em uma limitação operacional e na criação de medidas genéricas como a restrição do uso de aeronaves e a restrição dos patrulhamentos ostensivos, medidas essenciais em territórios conflagrados.

Experiências nacionais e internacionais demonstram que a pacificação de territórios conflagrados depende de uma presença estatal qualificada, capaz de reconhecer os moradores como sujeitos de direitos. O crime organizado constitui um fenômeno complexo e, portanto, exige abordagens integradas. No Estado do Rio de Janeiro, o nível de degradação do quadro de segurança pública atingiu patamares que se aproximam de uma guerra irregular, caracterizada por um conflito que foge aos padrões tradicionais, envolvendo táticas de guerrilha, atos de terrorismo, insurgências e resistência armada. Essas forças passam a ocupar territórios e a instituir verdadeiros protetorados urbanos à margem da legalidade, nos quais o Estado se vê compelido a renegociar as condições de sua própria presença. Diante desse cenário, torna-se imprescindível restaurar a legitimidade estatal nesses territórios. O reconhecimento dessa realidade constitui o primeiro passo para a formulação de uma política de segurança pública eficaz, afastada de medidas genéricas e levianas, e compatível com a complexidade imposta pelo crime organizado.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Governo do Rio alerta STF sobre aumento da violência durante restrições da ADPF 635. Brasília, 14 dez. 2022.

AGÊNCIA DO PODER. Mais de 7 mil toneladas de barricadas foram removidas de comunidades do Rio pela polícia em 2024. 2024. Disponível em: <https://agendadopoder.com.br/mais-de-7-mil-toneladas-de-barricadas-foram-removidas-de-comunidades-do-rio-pela-policia-em-2024/>. Acesso em: 15 maio 2025.

ALVES-MARREIROS, Adriano (org.). *Guerra à polícia: reflexões sobre a ADPF 635*. Londrina: Editora E.D.A. – Educação, Direito e Alta Cultura, 2021.

AMORIM, Carlos. *Comando Vermelho: a história secreta do crime organizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Você matou meu filho! Violência policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2020. Disponível em: <https://anistia.org.br>. Acesso em: 9 maio 2025.

BIANCHINI, Flavia J. Segurança pública na garantia dos direitos fundamentais. In: *Visões sobre direitos humanos e fundamentais*, v. 2, p. 624. Disponível em: <https://www.caedjus.com/wp-content/uploads/2021/08/02-CAEDJUS2021-Visoes-sobre-direitos-humanos-e-fundamentais-v2.pdf#page=624>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 27.795, de 8 de março de 2001. Regulamenta as atividades aéreas da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 9 mar. 2001. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. *Glossário das Forças Armadas*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015. p. 73–148. Disponível em: http://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Define o terrorismo e dispõe sobre investigação criminal e procedimentos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635 – RJ*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 15 maio 2025.

CAJUEIRO, Fábio. *A importância da utilização da aeronave da Polícia Civil como instrumento de preservação de vidas nas operações policiais*. Rio de Janeiro: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.pcerj.rj.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2025.

CANO, Ignacio. *Violência, crime e segurança pública no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2023.

CANO, Ignacio; BORGES, Danielle. *Crime e segurança nas favelas: da UPP ao poder paralelo*. Rio de Janeiro: Instituto Fogo Cruzado, 2023. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br>. Acesso em: 9 maio 2025.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thayane; BERTONI, Larissa. *UPPs em xeque: análise do legado da política de pacificação*. Dossiê Observatório da Intervenção, 2022. Disponível em: <https://observatoriodaintervencao.com.br>. Acesso em: 9 maio 2025.

CESEC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. *Percepções sobre segurança nas favelas do Rio de Janeiro: relatório de pesquisa qualitativa*. Rio de Janeiro: CESeC, 2023. Disponível em: <https://www.ucamcesec.com.br>. Acesso em: 9 maio 2025.

CNN BRASIL. Tiroteios ordenados por traficante provocam mortes e pânico na Avenida Brasil; Polícia Civil investiga. Rio de Janeiro, 2024.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio. *Segurança pública: crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. Disponível em: https://www.atenas.edu.br/uniatenas/assets/files/magazines/Revista_Nucleo_Criminologia_07.pdf#page=129. Acesso em: 9 maio 2025.

DIÁRIO DO RIO. Estado pede ao STF revisão de limites operacionais após avanço do domínio armado. Rio de Janeiro, 3 abr. 2024.

FANTÁSTICO. Reportagem revela pedágios e portões instalados pela milícia em Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: TV Globo, 2021.

FOGO CRUZADO. *Relatório anual 2024*. Rio de Janeiro: Instituto Fogo Cruzado, 2024. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br>. Acesso em: 9 maio 2025.

FOGO CRUZADO. *Relatório mensal: novembro 2024*. Rio de Janeiro: Instituto Fogo Cruzado, 2024. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/pt-br/noticias/relatorio-mensal-novembro-2024/>. Acesso em: 9 maio 2025.

G1. Milícia instalou portões e cobrava taxas de entrada em Rio das Pedras; polícia investiga esquema. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com>. Acesso em: 9 maio 2025.

G1. Peritos são impedidos de entrar no Complexo da Penha após confronto e barricadas fechadas. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com>. Acesso em: 9 maio 2025.

G1. Polícia Civil afirma ao STF que limitações da ADPF 635 dificultam repressão ao crime organizado. Rio de Janeiro, 22 jun. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com>. Acesso em: 9 maio 2025.

GENI – Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos da UFF. *Relatório milícias e política no Rio de Janeiro*. Niterói: UFF, 2023. Disponível em: <https://geni.uff.br/publicacoes>. Acesso em: 9 maio 2025.

GLOBO. Forças Armadas e Polícia Militar ocupam Complexo do Alemão no Rio de Janeiro. *Memória Globo*, 2010. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com>. Acesso em: 4 dez. 2025.

GLOBO. O papel das Forças Armadas no combate ao crime organizado nas favelas do Rio. *O Globo*, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com>. Acesso em: 4 dez. 2025.

GOMES, Fábio. *Análise da redução de violência no Rio de Janeiro: o impacto das limitações das operações policiais*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, 2023.

GOVERNO DO BRASIL. *Operação de ocupação do Complexo do Alemão: balanço das ações*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa>. Acesso em: 4 dez. 2025.

INSTITUTO IGARAPÉ. *Milícias no Brasil: expansão e dominação*. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://igarape.org.br/publicacoes>. Acesso em: 9 maio 2025.

ISER – Instituto de Estudos da Religião. *Cidadania e medo: juventude e violência nas favelas do Rio*. Rio de Janeiro: ISER, 2023. Disponível em: <https://www.iser.org.br>. Acesso em: 9 maio 2025.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. *Sociabilidade violenta nas cidades brasileiras*. São Paulo: Boitempo, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ofício nº 09/2022 ao STF – Riscos de permanência da suspensão das operações policiais. Rio de Janeiro, 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório situacional: expansão do crime organizado e impactos das restrições da ADPF 635*. Rio de Janeiro: GAESP, 2023.

MISSE, Michel. *Crime, polícia e justiça no Brasil: ensaios de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2024.

MISSE, Michel. *Crime, violência e trabalho policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

MISSE, Michel. Sobre o acúmulo social de violência no Rio de Janeiro. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 3, p. 371–396, 2024. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/a/view/4865>. Acesso em: 5 jul. 2024.

MUGGAH, Robert; SZABÓ DE CARVALHO, Ilona. *Para além da guerra: repensando a violência urbana no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017.

O GLOBO. Peritos do ICCE recuam após serem atacados na Kelson's durante atendimento. Rio de Janeiro, 2021.

O GLOBO. PM remove 5.709 barricadas erguidas por criminosos no Rio em 2024, aumento de 50% em relação a 2023. *O Globo*, 25 set. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/seguranca/noticia/2024/09/25/barricadas-criminosos-rio.ghtml>. Acesso em: 9 maio 2025.

O GLOBO. PM remove 5.709 barricadas no RJ até setembro; estado tem aumento de 50% em relação a 2023. Rio de Janeiro, 18 set. 2024.

O GLOBO. Polícia aponta que ordem de ataques em vias expressas partiu de líder do TCP conhecido como "Peixão". Rio de Janeiro, 2024.

OBSERVATÓRIO DAS FAVELAS. *Presença do Estado nas favelas do Rio: segurança pública ou ausência de direitos?* Rio de Janeiro: Observatório das Favelas, 2023. Disponível em: <https://observatoriodasfavelas.org.br>. Acesso em: 9 maio 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Polícia Civil. *Relatório de inteligência – expansão territorial de facções e milícias 2020–2024*. Rio de Janeiro: DRACO, 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Polícia Militar. *Relatório de barreiras físicas – barricadas removidas no Estado do Rio de Janeiro em 2023*. Rio de Janeiro: PMERJ, 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Polícia Militar. Ofício nº 14/2022 – Encaminhamento ao STF – Impactos operacionais da ADPF 635. Rio de Janeiro, 2022.

SARMENTO, Daniel; BORGES, Ademar; ADAMI, Eduardo. Filtragem constitucional dos pedidos de suspensão de segurança. *Revista da AJURIS*, v. 50, n. 155, p. 381–428, 2023. Disponível em: <http://www.revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/download/1456/905>. Acesso em: 9 maio 2025.

SILVA, Anderson Xavier da. *O combate às facções criminosas cariocas sob os princípios de David Galula*. Rio de Janeiro: ESG, 2018.

SINDPEPFOR/RJ. *Relatório sobre riscos à atuação pericial em áreas conflagradas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2023.

SOARES, Luiz Eduardo. *Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos*. São Paulo: Boitempo, 2019.

TEIXEIRA, Alexandre Abraão Dias. Rio de Janeiro. Guerra irregular e as operações aéreas: o que nos trouxe até aqui? In: ALVES-MARREIROS, Adriano (org.). *Guerra à polícia: reflexões sobre a ADPF 635*. Londrina: Editora E.D.A., 2021. p. 171–185.

UOL NOTÍCIAS. Exército participa da ocupação das favelas do Rio de Janeiro. 2010b. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br>. Acesso em: 4 dez. 2025.

UOL NOTÍCIAS. O desafio de manter a segurança em áreas ocupadas pelo Estado no Rio de Janeiro. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br>. Acesso em: 4 dez. 2025.

UOL NOTÍCIAS. Resultados iniciais da ocupação do Complexo do Alemão. 2010c. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br>. Acesso em: 4 dez. 2025.

UOL NOTÍCIAS. Rio de Janeiro: ocupação da Vila Cruzeiro e Complexo do Alemão. 2010a. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br>. Acesso em: 4 dez. 2025.

ZALUAR, Alba. *Um bairro carioca: etnografia da violência e do controle social*. Rio de Janeiro: FGV, 2021.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2020.