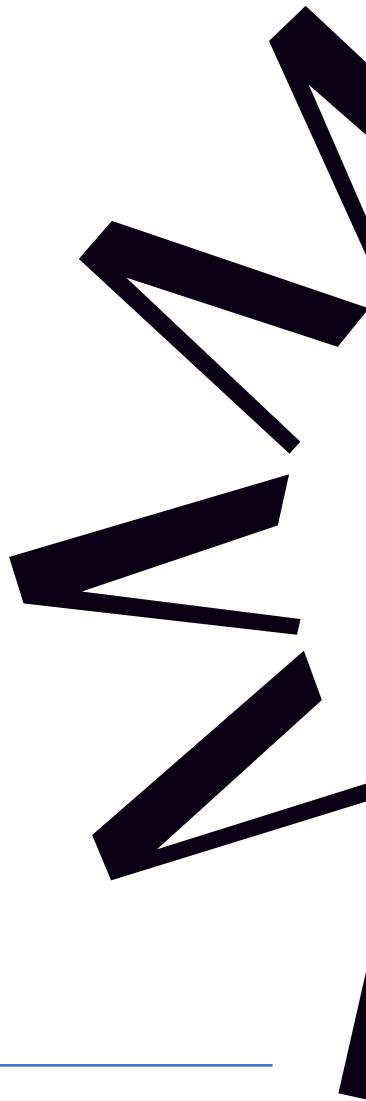

Segurança e liberdade: o dilema liberal na guerra do Estado de Direito contra o crime organizado



Rafael Mendonça

mestrando em Políticas Públicas pelo Insper, após participar da 5ª Summer School “Security and/or Human Rights”, organizada pela Friedrich Naumann Foundation e Human Rights Academy, na Turquia.

I. Introdução

A defesa da paz, da segurança e dos direitos humanos para as futuras gerações constitui um dos compromissos fundadores da ordem internacional contemporânea. O preâmbulo da Carta das Nações Unidas explicita a determinação de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”, em um chamado de responsabilidade intergeracional que ecoa a catástrofe humana da primeira metade do século XX. De modo complementar, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu Artigo 3º, afirma que “todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”, estabelecendo um princípio normativo universal que deveria orientar a ação dos Estados. Mais recentemente, a Declaration on Future Generations, adotada na Cúpula do Futuro em 2024, reconheceu que as ações e omissões das gerações produzem efeitos multiplicadores ao longo do tempo, e que a promoção da paz, da dignidade e do Estado de Direito constitui o caminho mais eficaz para proteger os interesses dos indivíduos em um pacto intergeracional pela paz.

Nesse âmbito, este texto busca analisar um desafio particularmente grave para o Brasil: o crime organizado. Argumenta-se que as facções criminosas constituem a principal ameaça à paz, à segurança e aos direitos humanos na região, uma vez que corroem as instituições, perpetuam ciclos de violência, exploram vulnerabilidades sociais, degradam o meio ambiente e fragilizam a soberania nacional de diversos Estados nacionais.

Sustenta-se que o enfrentamento rigoroso ao crime organizado deve ser compreendido como parte essencial de uma agenda liberal de defesa da liberdade. Segurança e liberdade não são, portanto, valores concorrentes, mas dimensões mutuamente dependentes: não há liberdade possível sem segurança, e a segurança que destrói as liberdades seria incompatível com a dignidade humana.

A partir dessa premissa, o texto será organizado em quatro etapas: primeiro, examina-se a evolução do conceito de segurança em direção a uma visão multidimensional; em seguida, demonstra-se como o crime organizado compromete simultaneamente diferentes dimensões dessa segurança — da integridade física à probidade de cadeias produtivas, da solidez institucional à preservação da vida de refugiados; depois, discute-se como a necessidade de medidas firmes contra o crime organizado traz à tona o debate sobre um suposto conflito entre segurança e liberdade, evidenciando que, sob uma perspectiva liberal, esses valores não se excluem, mas se fortalecem mutuamente em uma narrativa de enfrentamento decidido à criminalidade; por fim, reafirma-se a responsabilidade intergeracional como fundamento normativo que obriga a enfrentar com firmeza o crime organizado, em defesa da paz, da segurança e dos direitos humanos para o futuro. A análise desenvolve-se a partir de revisão bibliográfica e de dados empíricos recentes, com ênfase na relação entre o liberalismo político, a visão multidimensional da segurança e regimes de exceção.

II. A evolução do conceito de segurança

Durante séculos, o conceito de segurança esteve associado quase exclusivamente à dimensão militar e à proteção dos Estados frente a ameaças externas. A lógica do equilíbrio de poder, então predominante no sistema internacional, entendia segurança como sinônimo de defesa territorial. Contudo, a segunda metade do século XX e o fim da Guerra Fria deslocaram esse paradigma, ampliando o campo de preocupações e a gama de atores envolvidos.

Emma Rothschild, em seu artigo seminal “What is Security?”, identifica a emergência da chamada segurança “estendida” (extended security), caracterizada por quatro movimentos de expansão.

O primeiro, em uma direção de cima para baixo, desloca o foco do Estado para o indivíduo, reconhecendo que a segurança das pessoas é tão importante quanto a segurança das fronteiras. O segundo amplia a escala para além do nacional, incorporando o sistema internacional e a biosfera como objetos de proteção. O terceiro alarga as dimensões relevantes, transcendendo a esfera militar e incluindo aspectos econômicos, sociais, ambientais e políticos. O quarto, por fim, descentraliza a responsabilidade, que deixa de ser monopólio estatal e passa a ser compartilhada com organizações internacionais, governos locais, sociedade civil e até o setor privado.

Essa concepção multisectorial da segurança, sintetizada no conceito de “segurança humana”, foi consagrada pelo Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 do PNUD. A segurança, nessa perspectiva, significa proteger as pessoas contra ameaças crônicas, como a fome, problemas de saúde, efeitos deletérios da degradação ambiental ou demais perturbações que gerem risco à vida humana no cotidiano. Trata-se de um paradigma que vincula segurança à dignidade humana, aproximando-a da própria noção de direitos humanos.

Nesse contexto, a preservação da segurança deve ser entendida também como consequência do Estado de Direito, dado que a proteção das pessoas depende da estabilidade das instituições e do respeito às normas que regem a sociedade e limitam o poder. Na medida em que se observa o colapso da autoridade estatal e da sua capacidade de assegurar o cumprimento da lei, perde-se o próprio pacto jurídico que garantiria a segurança humana.

III. O crime organizado como destruição da segurança multisectorial

O crime organizado no Brasil ilustra de maneira evidente a importância de compreender a

segurança em termos multidimensionais. A violência armada, a fragilidade institucional e a própria dinâmica das facções não podem ser explicadas apenas sob a ótica militar, pois produzem efeitos que se desdobram também nas esferas econômica, social e ambiental. Assim, a insegurança gerada pelo crime organizado transcende fronteiras setoriais e alcança múltiplos aspectos da vida coletiva. A concepção de segurança multidimensional, portanto, oferece a moldura analítica necessária para apreender a complexidade do desafio brasileiro.

Em estudo realizado em 2025 pelo Datafolha, encontrou-se que 19% dos brasileiros com 16 anos ou mais (28,5 milhões de pessoas) vivem em territórios dominados por facções criminosas. Outro estudo de 2025, realizado pela Cambridge University Press com diferente metodologia, concluiu que são cerca de 26% da população (50 milhões de pessoas) vivendo em tais condições, o que reforça a existência de “Estados paralelos” dentro das fronteiras nacionais.

Segundo levantamentos recentes, existem ao menos 88 organizações criminosas ativas, que controlam grande parte do sistema penitenciário: em São Paulo, cerca de 70% dos presos faccionados têm vínculos com o Primeiro Comando da Capital (PCC), enquanto no Rio de Janeiro esse percentual é similar em relação ao Comando Vermelho (CV). Devido à guerra por território entre as facções e o confronto entre as forças de segurança e os grupos criminosos, nos últimos vinte anos, o Brasil acumulou mais de 1 milhão de homicídios, número superior ao da Guerra na Síria e diversos conflitos armados internacionais no mesmo período. Essa violência, muitas vezes marcada pelo uso de armamento de guerra e táticas de guerrilha urbana, como a construção de barricadas em áreas urbanas controladas, para evitar o acesso das forças de segurança, compromete a presença do Estado, mina a confiança social e impõe um cotidiano de

medo, coerção e violações sistemáticas de direitos básicos, com implicações que se estendem a diferentes dimensões da vida social.

A dimensão econômica reforça esse poder corrosivo. O tráfico de drogas, embora central no imaginário sobre a atuação das facções, já responde por uma parcela reduzida de suas receitas, explorando atividades que vão do roubo e revenda de celulares a crimes virtuais, passando pelo contrabando de combustíveis, bebidas e cigarros, além da exploração ilegal de ouro. Esse poder econômico se articula ainda à infiltração institucional: facções investem na formação de advogados e na inserção de membros em carreiras jurídicas e administrativas, numa estratégia que ameaça diretamente a independência do sistema de justiça e a governabilidade democrática. De forma crescente, percebe-se ainda a presença das facções na economia formal, lavando recursos provenientes de atividades ilegais até mesmo com fintechs e empresas de transporte público. A captura de instituições é, portanto, parte do modus operandi dessas organizações, que buscam fragilizar os mecanismos de contenção estatais e ampliar sua margem de atuação.

Contudo, o impacto em elementos fundamentais da segurança nacional não se limita à violência urbana ou à economia ilegal. Na Amazônia, a relação entre facções e degradação ambiental é evidente. Aproximadamente um terço das cidades localizadas na Amazônia Legal (região definida em lei para fins de planejamento e desenvolvimento da Amazônia brasileira) encontra-se sob influência de organizações criminosas, que utilizam as redes fluviais como corredores logísticos estratégicos do narcotráfico e se apoiam em cerca de 200 pistas de pouso clandestinas no interior da floresta para o transporte ilícito.

Além disso, a extração ilegal de ouro e a grilagem de terras associada ao desmatamento consolidaram-se como fontes centrais de renda, alimentando um ciclo de violência e degradação

ambiental, no qual o crime organizado figura como ator central na pressão sobre o bioma amazônico. Esses processos, contudo, não permanecem restritos à região, podendo intensificar cenários de desequilíbrio ecológico e até gerar riscos diretos à saúde pública. O Brasil ainda enfrenta deficiências persistentes de infraestrutura, especialmente em saneamento básico, coleta e tratamento de esgoto e resiliência urbana diante de enchentes. Nesse contexto, desequilíbrios ambientais podem ampliar os efeitos de eventos climáticos extremos e aumentar a vulnerabilidade da população a doenças de veiculação hídrica. Portanto, o crime organizado, ao explorar atividades ilegais na Amazônia, amplia a insegurança climática e eleva riscos sobre a segurança nacional sob uma perspectiva de saúde coletiva.

Por fim, a crise migratória venezuelana configura um potencial vetor de instrumentalização por organizações criminosas, ampliando a complexidade da insegurança regional e dos desafios à tutela dos direitos humanos e das garantias fundamentais. Desde 2015, estima-se que cerca de 8 milhões de venezuelanos tenham deixado o país, com a Colômbia despontando como principal destino, ao acolher aproximadamente 2,8 milhões de refugiados e migrantes. No Brasil, esse fluxo se expressou de forma mais aguda em 2018, quando a chegada maciça de migrantes no estado de Roraima revelou a fragilidade da infraestrutura local e expôs como a vulnerabilidade de migrantes poderia ser instrumentalizada por redes criminosas. A falta de documentação e as barreiras de inserção no mercado formal aumentam o risco de que esses grupos sejam explorados em práticas como tráfico humano, trabalho forçado ou outras atividades ilícitas. Nesse sentido, enfrentar o crime organizado significa também reduzir essas vulnerabilidades, protegendo os direitos humanos dos migrantes e prevenindo que sua condição de fragilidade se converta em oportunidade para facções criminosas.

Percebe-se, portanto, como o crime organizado no Brasil não é apenas um problema de segurança pública, mas uma ameaça sistêmica que compromete múltiplos aspectos da vida em sociedade. Ao corroer a segurança física, econômica, ambiental e social, as facções fragilizam a soberania nacional e se impõem como obstáculo central à consolidação da paz, da segurança e dos direitos humanos no país, com extração de seus efeitos para o continente sul-americano.

Para além disso, a corrosão das estruturas estatais impõe, em muitas localidades, um estado de exceção, no qual a previsão jurídica e constitucional é substituída por normas implementadas por grupos armados. A perda do monopólio da força e da capacidade de garantir direitos básicos vai de encontro a um princípio básico do Estado liberal: o império da lei. Essa realidade desafia a democracia brasileira a reformular seus instrumentos de resposta ao crime organizado, que expulsa o Estado de seu próprio território, com a eventual necessidade do uso de medidas extraordinárias para restaurar a ordem e garantir a segurança da sociedade em todas as suas dimensões.

IV. A relação entre segurança e liberdade em uma ótica liberal

O debate sobre a relação entre liberdade e segurança em uma democracia, embora presente desde antes, intensificou-se após os atentados de 11 de setembro de 2001, quando ganhou maior espaço no debate público a retórica da necessidade de garantir segurança, ainda que por meio de medidas excepcionais. Didier Bigo, em “Delivering Liberty and Security? The Reframing of Freedom When Associated with Security”, argumenta como essa lógica pode corroer fundamentos democráticos ao normalizar o estado de exceção e expandir práticas permanentes de vigilância.

Contudo, é um equívoco conceber liberdade e segurança como valores opostos. A tradição liberal reconhece que a proteção da vida e da integridade física é condição para o exercício das liberdades, e que sem liberdade a própria segurança se converte em opressão.

A tarefa dos Estados democráticos é, portanto, articular esses dois valores de forma complementar, evitando que a busca por segurança elimine os direitos que lhe dão legitimidade. Essa reflexão dialoga com o pensamento de John Locke em seu “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”. Em um Estado constituído entre os homens para preservar a vida, a liberdade e a propriedade, o ato de desafiar a ordem civil por parte de grupos criminosos pode ser interpretado como a instauração de um estado de guerra, havendo o dever do Estado de agir para restaurar a normalidade. O Brasil vive, em muitos territórios, uma situação que se aproxima dessa descrição: o domínio de comunidades por facções armadas, o uso de táticas de combate urbano e a ameaça à integridade das instituições configuram um verdadeiro estado de “quase-guerra”.

Sob essa ótica, a limitação de determinadas liberdades em contextos excepcionais não representa necessariamente um confrontamento à visão liberal, mas a sua autoproteção. Em “Sobre a Liberdade” Stuart Mill sustenta a legitimidade do poder estatal quando este exerce sua autoridade para evitar danos a terceiros. Aplicado ao caso da criminalidade organizada brasileira, marcado pela tomada de territórios por facções e pela incapacidade do Estado de assegurar o cumprimento da lei em diversos territórios, esse princípio reforça que restringir liberdades de indivíduos ou grupos que atentam contra a integridade da comunidade e a própria vida em sociedade é compatível com o ideal liberal. Isso se faz verdadeiro desde que as restrições sejam amparadas por controles democráticos e instrumentos legais precisos, dado que a

restauração da autoridade legítima do Estado é uma condição para que o próprio exercício da liberdade volte a ser possível.

Essas reflexões ajudam a compreender o dilema contemporâneo de democracias que enfrentam ameaças internas. O caso de El Salvador, sob a liderança de Nayib Bukele, é o melhor exemplo recente. Desde 2022, o país vive sob um regime de estado de exceção que suspendeu garantias constitucionais, permitindo prisões em massa de faccionados e suspeitos de envolvimento com organizações criminosas. A medida resultou em uma queda vertiginosa na taxa de homicídios e permitiu ao Estado retomar o controle de áreas antes dominadas por gangues, sob o custo de críticas internacionais sobre violações de direitos humanos, desrespeito ao devido processo legal e derrubada da democracia no país.

A experiência salvadorenha serve como estudo de caso para o debate sobre até que ponto o Estado pode restringir liberdades individuais para restaurar a segurança e condições necessárias à liberdade coletiva. Sob a perspectiva liberal, a resposta dependeria de três critérios fundamentais: a proporcionalidade das medidas, de modo que elas atuem no limite do necessário para a restauração da segurança e da ordem, sem exceder-se sobre demais garantias; a temporariedade, prevendo que a exceção não possa se converter em regra permanente; e o controle institucional, de modo que até mesmo as decisões excepcionais estejam sujeitas a um regime de freios e contrapesos judicial e/ou legislativo. Sob essas condições, as instituições atuariam para assegurar que a segurança do país e do Estado proteja as liberdades, e que as liberdades sejam preservadas para evitar que a busca por segurança se converta em tirania.

Nesse contexto, ganha relevância o debate sobre a doutrina do “direito penal do inimigo”, que distingue o “direito penal do cidadão”, aplicado a quem respeita o ordenamento

jurídico e institucional que sustenta a vida em sociedade, do “direito penal do inimigo”, voltado a quem se coloca em guerra contra a sociedade e, consequentemente, o Estado. Sob essa lógica, membros de facções criminosas seriam tratados não como cidadãos, mas como inimigos públicos passíveis de restrições de direitos que não se aplicariam àqueles que respeitam a lei. Embora essa proposta responda à incapacidade do direito penal tradicional de lidar com a ameaça ao Estado de Direito imposto às facções, ela levanta preocupações legítimas sobre o risco de erosão do próprio Estado de Direito.

Daí a necessidade de reafirmar que, embora demande medidas extraordinárias, o enfrentamento à criminalidade organizada não pode se transformar em um estado de exceção permanente. A validade do uso legítimo da força pelo Estado em condições de guerra contra um inimigo do Estado depende, portanto, do retorno à normalidade institucional. E o papel do pensamento liberal, neste caso, é nortear a sociedade a reconhecer os limites do poder estatal, garantindo que a defesa do Estado liberal não se converta na negação de seus fundamentos. Trata-se, em suma, de defender a liberdade — mesmo na exceção — dentro das margens da lei.

V. Conclusão

Em síntese, o enfrentamento ao crime organizado deve ser compreendido como condição necessária para a consolidação da segurança no Brasil, entendida em seu caráter multidimensional. Não se trata apenas de conter a violência, mas de preservar o próprio Estado de Direito diante de um fenômeno que ameaça suas bases institucionais. Combater as facções criminosas é, nesse sentido, defender a liberdade, pois um Estado incapaz de garantir a lei e a ordem civil perde sua própria legitimidade.

Nesse contexto, medidas firmes contra

organizações criminosas, ainda que impliquem restrições temporárias de garantias individuais a seus membros, revelam-se compatíveis com uma agenda liberal, desde que orientadas por parâmetros jurídicos claros e submetidas a controles democráticos. O desafio central consiste em combinar a excepcionalidade necessária ao combate de grupos que operam em quase-guerra, negando as conquistas civilizatórias do Estado de Direito, contra a sociedade com a preservação das garantias que estruturam a ordem liberal. O liberalismo não recusa o uso da força em contextos extraordinários, mas exige que ela se exerça dentro de normas que prevejam a proporcionalidade das ações, limitação temporal e controle institucional. Sob essa visão principiológica, a legitimidade da resposta estatal depende de sua fidelidade ao que distingue o liberalismo: a sujeição do poder estatal à lei como forma de preservar a liberdade do indivíduo. Mesmo a exceção liberal é, por definição, uma exceção que preserva o Direito.

Por fim, enfrentar o crime organizado é também um dever dentro de um pacto intergeracional pela segurança. Garantir às futuras gerações um Estado funcional, capaz de fazer prevalecer a justiça e a legalidade, é a forma mais concreta de preservar as garantias que estruturam a ordem liberal e possibilitam a segurança e a dignidade humana.

VI. Referências

Bigo, D. (2008). Delivering liberty and security? The reframing of freedom when associated with security. In D. Bigo, S. Carrera, E. Guild, & R. B. J. Walker (Eds.), *The changing landscape of European liberty and security: The mid-term report of the CHALLENGE project*. International Social Science Journal – UNESCO.

Locke, J. (2014). Segundo tratado sobre o governo civil. São Paulo: Martins Fontes.

Mill, J. S. (1859). *On liberty*. London: J. W. Parker and Son.

Rothschild, E. (1995). What is security? *Daedalus*, 124(3), 53–98.

United Nations. (1945). *Charter of the United Nations*. San Francisco: United Nations.

United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. Paris: United Nations.

United Nations. (2024). *Declaration on Future Generations*. Summit of the Future, New York: United Nations.