

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

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

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

DOI: 10.26792/RBED.v8n2.2021.75259

ISSN 2358-3932

---

FÁBIO RODRIGO FERREIRA NOBRE  
DANIEL DO NASCIMENTO FERREIRA

### INTRODUÇÃO

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ALÉM DA FORMALIDADE: CONCEITOS, ATORES E MANIFESTAÇÕES INFORMAIS

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

### As instituições informais

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

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

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

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

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

Quadro 1  
Tipologias das instituições informais

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

Fonte: Helmke e Levitsky (2006, 14).

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

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

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

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

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

### Violência: conceito e tipologias

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

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

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

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

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

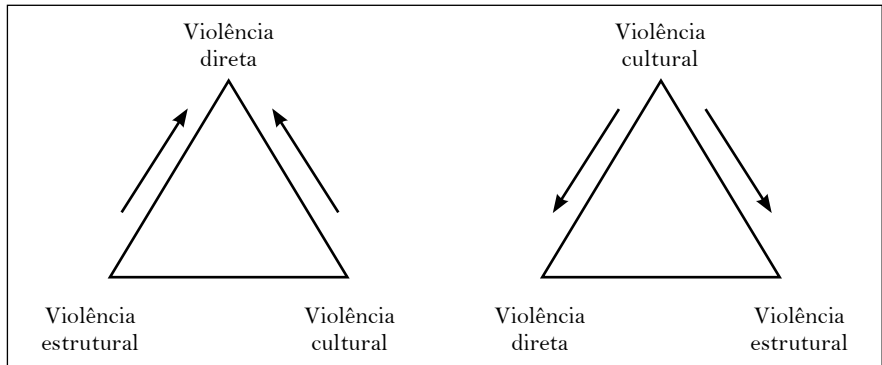


Figura 1 — A correlação entre os tipos de violência.

Fonte: Elaborado a partir de Galtung 1990.

### Os atores não estatais violentos

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

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

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

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

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

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

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

## O FENÔMENO DAS MILÍCIAS

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



## Novo nome, velhas práticas: histórico e evolução das milícias

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

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

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

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

**Quadro 2**  
Evolução das milícias e suas características

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

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

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

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

### A atuação das milícias no rio de janeiro

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

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

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

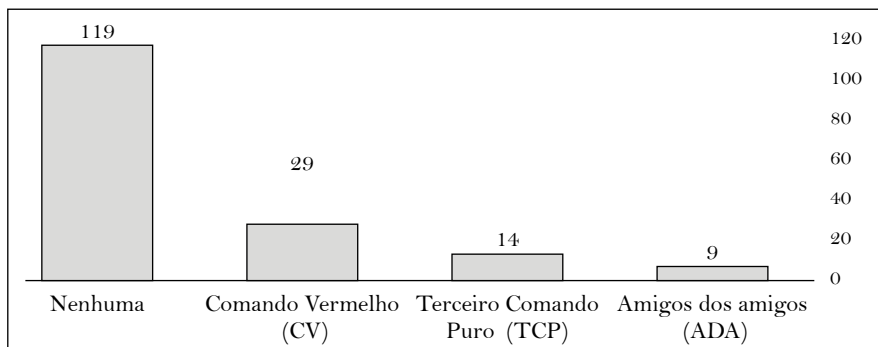


Gráfico 1 — Quantidade de comunidades previamente ocupadas por facções criminosas ocupadas por milícias em 2008.

Fonte: Adaptado de Alerj 2008.

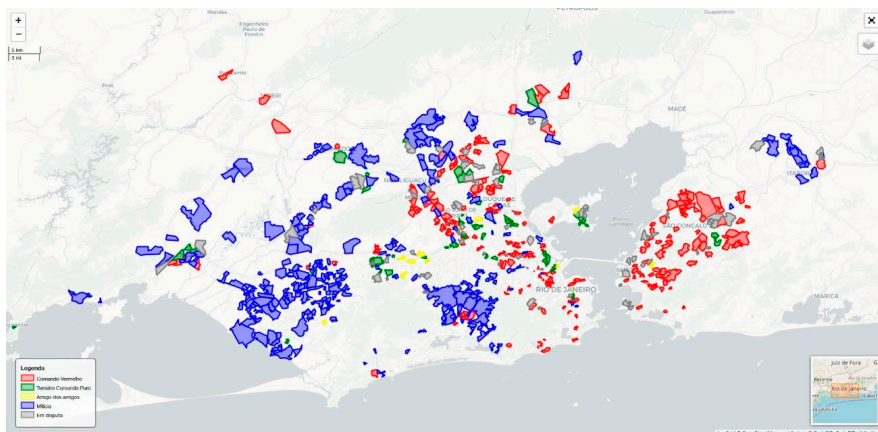


Figura 2 — Mapa dos grupos armados no Rio de Janeiro

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

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

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

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

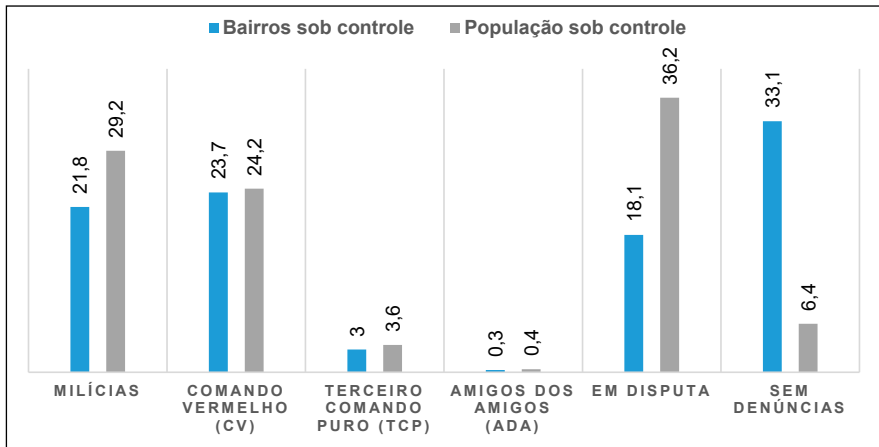


Gráfico 2 — Porcentagem de bairros e população sob controle de grupos armados na região metropolitana do Rio de Janeiro em 2019.

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

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

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

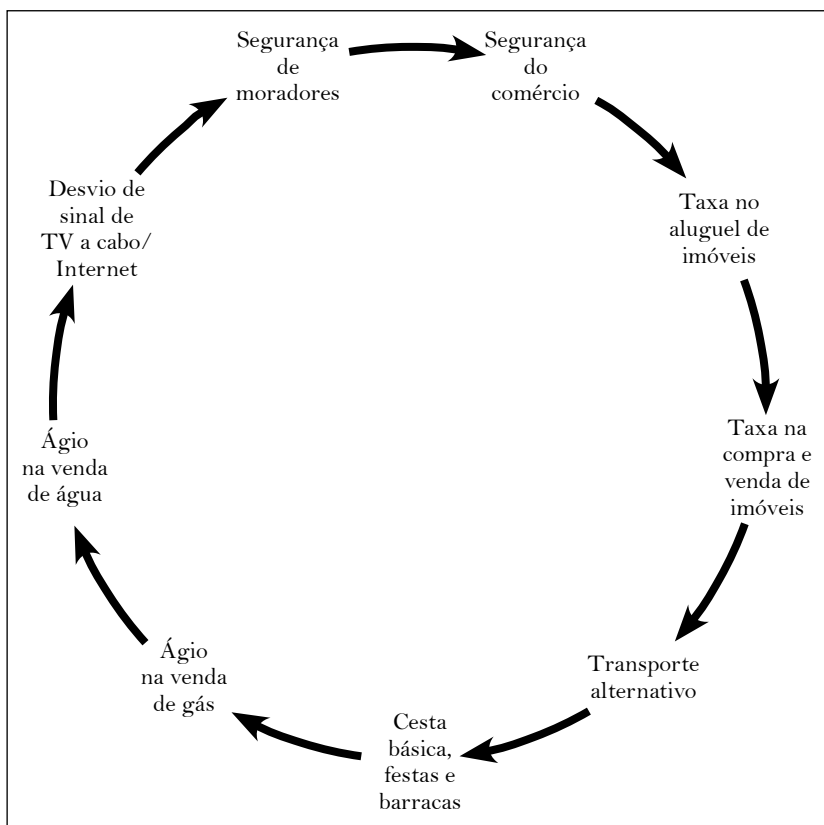


Figura 3 — Fontes de arrecadação financeira das milícias.

Fonte: Alerj (2008, 125).

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

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

### As milícias e o Estado

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

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

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

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

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

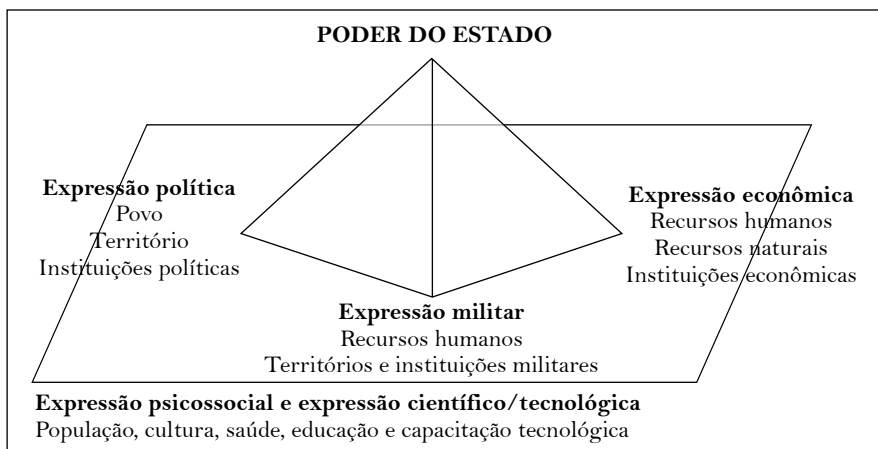


Figura 4 — Expressões do poder nacional.

Fonte: Bonfim (2005, 12).

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

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



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

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Byrne, Sarah, Corinne Huser, Harald Schenker, Lukas Krienbuehl, Miguel Loureiro, and Shandana Khan Mohmand. 2016. “Analysing informal local governance institutions: practical guidance”. *Learning project: Engaging with informal local governance institutions (ILGI)*. Switzerland: Swiss Agency for Development and Cooperation. [https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/ILGI\\_20160915%20Analytical%20framework.pdf](https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/ILGI_20160915%20Analytical%20framework.pdf).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Scheye, Eric. 2009. “Justice and security as public and private goods and services”. In *Contracting out government functions and services: emerging lessons from post-conflict and fragile situations*, edited by OECD/AfDB: 45–77. Paris: OECD Publishing. [https://read.oecd-ilibrary.org/development/contracting-out-government-functions-and-services/justice-and-security-as-public-and-private-goods-and-services\\_9789264066212-3-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/contracting-out-government-functions-and-services/justice-and-security-as-public-and-private-goods-and-services_9789264066212-3-en#page1). <https://doi.org/10.1787/9789264066212-3-en>.

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

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

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

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

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

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

Villa, Rafael Duarte, Camila de Macedo Braga, and Marcos Alan S. V. Ferreira. 2021. “Violent nonstate actors and the emergence of hybrid governance in South America”. *Latin American Research Review* 56, no. 1: 36–49. <https://doi.org/10.25222/larr.756>.

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

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

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

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

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



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

### RESUMO

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

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

### ABSTRACT

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

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

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