

2024



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO • UNIRIO

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 6, n. 1

Janeiro - Junho

Qualis B1



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 rdpp@unirio.br

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW

VOLUME N.º 6 – NÚMERO 1

ISSN 2675-1143

Editor-Chefe:

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vice Editor-Chefe:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, 2024.

SUMÁRIO – SUMMARY

EDITORIAL

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann; Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior 4

O DIREITO FUNDAMENTAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DIGITAL

Marcelo Arno Nerling 7

DESAFIOS NA IMPLANTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES 14.133/21: UM ESTUDO SOBRE CONTRATAÇÕES DIRETAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E AS IMPLICAÇÕES EM CRIMES ADMINISTRATIVOS

Nivanildo Pereira Filho; Rogério de Araújo Lima 24

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A RELEVÂNCIA DA AÇÃO COMPARTILHADA ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Luiza Tuma da Ponte Silva; Ana Elizabeth Neirão Reymão 62

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO SOB AS LENTES DO UTILITARISMO E PRAGMATISMO: IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NA PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Elpídio Paiva Luz Segundo 78

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA DE NÃO ENFRENTAMENTO

Benedito Fonseca e Souza Adeodato; André de Brito Ribeiro Filho; Daniela Ferreira Gomes de Matos; Dário Freire Branco; Vitor dos Santos Ferreira 104

ANÁLISE ECONÔMICA DAS OPERAÇÕES POLICIAIS EM ÁREAS CONTROLADAS PELO CRIME ORGANIZADO

Cínthya Simara Santos de Souza; André Melo Gomes Pereira; Fillipe Azevedo Rodrigues 128

O DIREITO E O DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO DO CERRADO

Cláudia Barbosa de Souza Velasco; Hamilton Barbosa Napolitano; Eumar Evangelista Menezes Júnior 151

Políticas públicas de segurança de não enfrentamento

Non-Confrontational Public Security Policies

Benedito Fonseca e Souza Adeodato²⁷

*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Professor Titular. Rio de Janeiro (RJ)
Brasil*

André de Brito Ribeiro Filho²⁸

*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Bacharelado em Direito. Rio de Janeiro
(RJ) Brasil.*

Daniela Ferreira Gomes de Matos²⁹

*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Bacharelado em Direito. Rio de Janeiro
(RJ) Brasil.*

Dário Freire Branco³⁰

*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Bacharelado em Direito. Rio de Janeiro
(RJ) Brasil.*

Vitor dos Santos Ferreira³¹

*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Bacharelado em Direito. Rio de Janeiro
(RJ) Brasil*

RESUMO

O presente artigo analisa as políticas públicas de segurança de não enfrentamento como alternativa ao paradigma repressivo historicamente predominante na segurança pública brasileira, com especial atenção ao Estado do Rio de Janeiro. O objetivo central é compreender em que medida experiências como segurança cidadã, redução de danos, justiça restaurativa, policiamento comunitário, desmilitarização das polícias, políticas sociais integradas e urbanização de territórios vulnerabilizados podem constituir um modelo mais democrático, preventivo e eficaz de enfrentamento da violência. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, mediante revisão de literatura especializada, análise de documentos institucionais, normas constitucionais e estudos sobre política

ABSTRACT

This article analyzes public security policies based on non-confrontation as an alternative to the repressive paradigm historically dominant in Brazilian public security, with special attention to the State of Rio de Janeiro. Its central objective is to understand the extent to which experiences such as citizen security, harm reduction, restorative justice, community policing, police demilitarization, integrated social policies, and the urban upgrading of vulnerable territories may constitute a more democratic, preventive, and effective model for addressing violence. The research adopts a qualitative, bibliographic, and documentary methodology, drawing on specialized literature, institutional documents, constitutional norms, and studies on drug policy, police organization, state lethality,

²⁷ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7648-3382>

²⁸ Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1912835490492669>

²⁹ Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5094129966130553>

³⁰ Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6829916069150466>

³¹ Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7564102321348266>

criminal de drogas, organização policial, letalidade estatal, prevenção social da violência e experiências fluminenses, como Favela-Bairro, Morar Carioca e Unidades de Polícia Pacificadora. O trabalho parte da hipótese de que políticas centradas exclusivamente na repressão tendem a reproduzir seletividade penal, militarização, violações de direitos fundamentais, altos custos financeiros e baixa eficácia estrutural. Em contraposição, sustenta-se que políticas de não enfrentamento deslocam a segurança pública do campo estrito da coerção para o da cidadania, articulando prevenção, proteção social, participação comunitária, dignidade humana e redução das desigualdades. Conclui-se que a reconstrução democrática da segurança pública exige superar a lógica bélica da guerra às drogas e do inimigo interno, substituindo-a por estratégias intersetoriais, territorializadas e orientadas por direitos humanos. Assim, a segurança de não enfrentamento não significa ausência de Estado, mas presença estatal qualificada, preventiva e garantidora de direitos.

PALAVRAS-CHAVE:

Segurança pública. políticas públicas. segurança cidadã. não enfrentamento. direitos humanos.

social prevention of violence, and experiences in Rio de Janeiro, such as Favela-Bairro, Morar Carioca, and the Pacifying Police Units. The article proceeds from the hypothesis that policies centered exclusively on repression tend to reproduce penal selectivity, militarization, violations of fundamental rights, high financial costs, and limited structural effectiveness. By contrast, it argues that non-confrontational policies shift public security away from the narrow field of coercion and toward citizenship, linking prevention, social protection, community participation, human dignity, and the reduction of inequalities. The conclusion is that the democratic reconstruction of public security requires overcoming the warlike logic of the “war on drugs” and the “internal enemy,” replacing it with intersectoral, territorially grounded strategies guided by human rights. Thus, non-confrontational security does not mean the absence of the State, but rather a qualified, preventive state presence committed to guaranteeing rights.

KEYWORDS:

Public security. public policies. citizen security. non-confrontation. human rights.

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública brasileira, especialmente no Estado do Rio de Janeiro, foi historicamente estruturada sob a lógica do enfrentamento, marcada pelo uso recorrente da força, pela militarização das práticas policiais e pela centralidade conferida à repressão como resposta privilegiada à violência. Esse paradigma, longe de produzir estabilização duradoura, tem coexistido com altas taxas de letalidade, expansão do encarceramento, fortalecimento de mercados ilícitos e reiteradas violações de direitos fundamentais. Nesse sentido, torna-se relevante examinar criticamente perspectivas alternativas que, em lugar da intensificação do conflito, proponham a prevenção, a cidadania e a proteção da dignidade humana como eixos orientadores da ação estatal.

É nesse contexto que se insere o debate sobre as políticas públicas de segurança de não enfrentamento. Mais do que simples negação do paradigma repressivo, tais políticas reúnem diferentes experiências e formulações – como a segurança cidadã, a redução de danos, a justiça restaurativa, o policiamento comunitário e a própria desmilitarização das polícias – que convergem na tentativa de reconectar segurança pública, direitos humanos e justiça social. A questão central que orienta este artigo consiste, portanto, em compreender em que medida essas experiências permitem delinear um conceito consistente de segurança de não enfrentamento e em que sentido podem oferecer resposta mais adequada à complexidade da violência contemporânea.

O objetivo do trabalho é analisar os fundamentos conceituais, normativos e institucionais das políticas de segurança de não enfrentamento, contrastando-os com a lógica tradicional do enfrentamento e examinando seus desdobramentos no caso fluminense. Para tanto, o artigo mobiliza revisão bibliográfica e documental sobre segurança cidadã, política criminal de drogas, organização policial, experiências de urbanização e iniciativas de prevenção social da violência, com especial atenção às especificidades do Rio de Janeiro. Parte-se da hipótese de que políticas centradas exclusivamente na repressão tendem a reproduzir seletividade, violência e baixa eficácia estrutural, ao passo que estratégias orientadas por prevenção, integração comunitária e garantia de direitos oferecem bases mais promissoras para uma segurança pública democrática.

A exposição desenvolve-se, inicialmente, pela delimitação conceitual da segurança pública de não enfrentamento e de seus fundamentos constitucionais e políticos; em seguida, examina a política de combate às drogas como um dos principais vetores de consolidação do paradigma repressivo; depois, desloca a análise para a experiência do Estado do Rio de Janeiro,

considerando tanto políticas de enfrentamento quanto iniciativas preventivas e integrativas; por fim, contrapõe os dois modelos, destacando seus custos, limites e efeitos. Com isso, busca-se contribuir para a reflexão crítica sobre os rumos da segurança pública no Brasil e sobre a necessidade de reconstruí-la a partir da cidadania, da prevenção e da centralidade dos direitos humanos.

2. FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E NORMATIVOS DA SEGURANÇA PÚBLICA DE NÃO ENFRENTAMENTO

A tentativa de delinear o conceito de política de segurança de não enfrentamento ultrapassa a simples contraposição à política de segurança pública de enfrentamento, historicamente executada no Rio de Janeiro. Essa tarefa requer, portanto, uma construção que aponte as múltiplas formas de manifestação do não enfrentamento para alcançar maior precisão conceitual.

Algumas políticas encaram os problemas causados ou potencializados pelas drogas sob a ótica da saúde pública, promovendo a redução de danos; outras buscam superar a estigmatização dos usuários de drogas, promovendo a expansão da justiça restaurativa, a descriminalização, a legalização e a despenalização. Há ainda, em debate, a desmilitarização da polícia, como tentativa de superar resquícios da transição do regime militar para o regime democrático. É amplo o uso, também, da ideia de segurança cidadã – que nos indica qual teor comum pode ser encontrado entre tantos conceitos singulares. O que nos permite elaborar o primeiro traço de precisão conceitual é a constatação de que todas essas trajetórias promovem a relação entre segurança pública e cidadania, buscando materializar a segurança como forma de garantir a proteção e a promoção dos Direitos Humanos.

A CF de 88 marca a transição política já mencionada que perpassa, sobretudo a partir dos anos 2000, a elaboração de concepções de segurança pública como prestação de serviço para garantia da proteção dos direitos individuais. Nela, o direito fundamental à segurança apresenta-se como direito fundamental individual, conforme o artigo 5.º (liberdades), mas também como direito fundamental social, a partir do artigo 6.º (poderes), dotado de dupla função: defesa do indivíduo em relação ao Estado, o que consiste na abstenção estatal frente às liberdades individuais, e proteção perante terceiros, que se traduz na presença do Estado intermediando agressões entre indivíduos – ambas a favor da proteção à dignidade humana. A

dimensão social ocorre quando o Estado atua para garantir a participação do indivíduo no bem-estar social (COSTA, 2012).

Essa participação, numa sociedade notavelmente desigual, passa pela promoção da justiça social e consolidação da cidadania, condicionada a uma efetiva transição entre a liberdade formal abstrata e as liberdades materiais concretas (direitos sociais). Essa transição explicita a natureza jurídica híbrida da segurança, enquanto direito fundamental intimamente ligado à noção de garantia (Costa, 2012).

A percepção da diferença entre direitos e garantias³² se apresenta como pré-requisito para a compreensão de como o constitucionalismo moderno e as declarações de direitos humanos impactam no modelo de Estado e nas suas práticas. A confusão terminológica impede a efetivação dos direitos em face das garantias que lhe servem justamente de elemento garantidor/implementador (Costa, 2012).

Na *Agenda de segurança cidadã: por um novo paradigma*³³ (Teixeira *et al.*, 2018), documento produzido por diversos especialistas em segurança pública,³⁴ “comprometidos com o exercício da cidadania e o enfrentamento da violência e das desigualdades” (Teixeira *et al.*, 2018, p. 19) reconhece-se os avanços na definição e garantia dos direitos individuais, manifestados em outros serviços públicos, como no controle da inflação e nas políticas públicas de educação, saúde, moradia e assistência social. No entanto, admite-se que até então não foi possível construir uma segurança cidadã no Brasil. A ineficácia das estratégias até então empregadas, de criminalização e enfrentamento, produz impacto em toda a sociedade, com violações aos direitos humanos e ao pacto constitucional potencializadas pelas políticas de segurança pública.

³² Sobre a distinção entre direitos e garantias: os direitos têm como objeto imediato um bem específico da pessoa, como vida, honra, liberdade, integridade física etc.; já as garantias são as normas que, ao protegerem os direitos fundamentais indiretamente, permitem ao poder público implementar e resguardar o direito que instrumentalizam.

³³ “Uma agenda de segurança pública implica estabelecer proposições voltadas à reconfiguração de certas balizas institucionais para a produção de políticas públicas de segurança, sem as quais se entende que o país dificilmente seja capaz de produzir as inovações necessárias” (...) Tais proposições resultam não de fórmulas abstratas, mas sim do aprendizado obtido com as principais experimentações ocorridas na área nas últimas duas décadas” (Teixeira *et al.*, p.23)

³⁴ Alberto Kopittke (PUCRS), Alessandra Oberling (UCB), Camila Nunes Dias (UFABC), César Barreira (UFC), Fábio Costa Moraes de Sá e Silva (University of Oklahoma), Jacqueline Muniz (UFF), Jacqueline Sinhoretto (UFSCar), José Vicente dos Santos (UFRGS), José Luiz Ratton Jr. (UFPE), Katia Mello (UFRJ), Marcele Figueira (UCB), Maria Glaucíria Brasil (UECE), Michel Misse (UFRJ), Renato De Vitto (Ex-Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional) e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (PUCRS).

A proposta elaborada na *Agenda* gira em torno de 5 eixos que ilustram o escopo de atuação da segurança cidadã, fundamentada numa lógica gerencial: o primeiro eixo propõe a estruturação de um sistema de política pública para a área de segurança; o segundo eixo volta-se para a reestruturação dos sistemas policiais; o terceiro eixo aborda a Justiça criminal, enquanto afetada (e afetante) por (das) políticas de segurança. Uma das propostas busca ampliar a aplicação da Justiça restaurativa; o eixo 4 aborda o sistema penitenciário, incluindo estratégias para reintegração social, por exemplo; o eixo 5 volta-se para a prevenção da violência, incluindo um olhar atencioso aos jovens que se envolvem em redes criminais – que se traduzem em políticas de segurança integradas às políticas de educação, renda, trabalho e cultura, priorizando os territórios e situações mais vulneráveis à violência. Também engloba a prática da redução de danos, visando superar a estigmatização do usuário de entorpecentes em situação de risco e vulnerabilidade social – estratégia que se opõe à lógica de criminalização e confinamento dos usuários.

O reconhecimento da complexidade do problema do tráfico de drogas e da violência está espelhado nos eixos da Agenda e enseja a elaboração de um trabalho coordenado entre organizações da segurança (polícias), universidades, organizações da sociedade civil e cidadãos (Teixeira *et al.*, 2018, p. 23), capaz de dar conta dessas dimensões que se apresentam.

Apesar das mudanças significativas em diversas áreas trazidas pelo processo de transição que culminou na CF de 1988, no campo da segurança pública, estas não atingiram a “arquitetura das instituições de segurança pública” (Soares, 2019).

A herança militar transmitida aos policiais contemporâneos pela doutrina de Segurança Nacional da Escola Superior de Guerra conserva princípios filosóficos e táticos próprios da lógica de combate à guerrilha, historicamente voltados à repressão do chamado inimigo interno comunista. O sadismo e a tortura que marcaram os porões do DOI-CODI ainda se fazem presentes nos becos e nas celas, projetando-se do Massacre do Carandiru à Chacina da Candelária, da sessão de tortura ao ar livre em Diadema aos inúmeros casos de autos de

resistência nas comunidades.³⁵ O significativo envolvimento de policiais³⁶ e agentes políticos com as milícias³⁷ alarga ainda mais a distância que separa o poder público da efetivação dos direitos fundamentais, ao aproximá-lo de práticas marcadas pelo abuso de poder e pela violência excessiva.

A formação da Polícia Militar está no cerne dessa questão. A urgência desse debate e dessas políticas se revela no alto índice de homicídios, na sensação de insegurança, na imensa população carcerária – entre as maiores do mundo, nas chacinas urbanas recorrentes, no genocídio da população jovem negra, na ascensão e consolidação das milícias e narcomilícias, mas também no elevado número de policiais assassinados em confrontos.

Serrano (2010, p. 112), ao abordar a temática da polícia comunitária, examina o vínculo entre cidadania e segurança pública na doutrina policial e, a partir dessa relação, sustenta que a polícia deve reconhecer o cidadão como sujeito de direitos; que o cidadão também possui deveres em matéria de segurança pública; e que o policial, igualmente cidadão, precisa ter seus direitos assegurados e sua cidadania reconhecida, para que possa compreender e respeitar os direitos dos demais.

Contudo, o art. 144 da Constituição Federal de 1988, ao preservar as polícias militares como forças organizadas sob os princípios da hierarquia e da disciplina, mantém na segurança pública uma lógica institucional de feição militar. Se a hierarquia militar encontra justificativa para o exército, que precisa prontamente mobilizar eficazmente um grande contingente humano em tempos de guerra, já não se justifica no caso de uma instituição cuja função é “garantir os direitos dos cidadãos, prevenindo e reprimindo violações, recorrendo ao uso comedido e proporcional da força quando indispensável” (Soares, 2015) (sendo que os confrontos armados equivalem a menos de 1% das atividades da PM).

³⁵ Sobre o tema, recomenda-se o livro *Quando a Polícia Mata: Homicídios por “Autos de Resistência” no Rio de Janeiro (2001-2011)*, de Michel Misse, Carolina Christoph Grillo, César Pinheiro Teixeira e Natasha Elbas Neris e o documentário *Auto de Resistência*, dirigido por Natasha B. R. Elbas Neri e Lula Carvalho. Ambos abordam os homicídios praticados pela polícia contra civis, no Rio de Janeiro, em casos classificados como legítima defesa. O filme retrata a luta por justiça de mães que tiveram seus filhos assassinados, acompanhando-as em seu percurso pelas instituições do Estado, desde o momento em que um indivíduo é morto, até as fases de arquivamento ou julgamento por um tribunal do júri. Nesse caso, as imagens explícitas das cenas dos crimes e a presença forte das mães em suas trajetórias por justiça traduzem o que os dados estatísticos não podem.

³⁶ Uma constatação relevante: “(...) o aprimoramento dos serviços de segurança pública pode elevar o grau de confiança da população nas polícias, o que, por sua vez, pode levar ao crescimento do volume das denúncias ou dos registros de crimes (Soares, 2007, p.79)”. Afinal, quem se arriscaria a denunciar a ação de narcomilicianos para uma polícia possivelmente envolvida, corrompida?

³⁷ Fato já denunciado no Relatório final da CPI das Milícias, por Marcelo Freixo.

Com a estrutura atual, fica dificultada a formação de PMs treinados numa educação interdisciplinar capaz de promover o pensar, o analisar, o dialogar e o decidir, para adotar uma formação que mais se assemelha a um adestramento de policiais condicionados para o ataque e cumprimento de ordens. Freixo entende que o principal desafio dessa pauta é “superar a oposição entre polícia e direitos humanos” (Freixo, 2015).

No mesmo art. 144 da Constituição Federal de 1988, observa-se que à Polícia Militar incumbe o policiamento ostensivo, ao passo que a função investigativa é atribuída às polícias civis. Em razão dessa estrutura, na prática, a Polícia Militar demonstra produtividade prendendo em flagrante crimes que possam ser averiguados empiricamente em espaços públicos, “cuja prática também segue a lógica do varejo” (Soares, 2015). Essa atuação policial recai, portanto, majoritariamente, sobre atores sociais específicos, com classe e cor definidos, criminalizando a pobreza, consagrando o racismo institucionalizado: “batedores de carteira, pequenos vendedores de drogas ilícitas, assaltantes de pontos de comércio, ladrões de automóveis etc” (Soares, 2015). Como sintetiza Freixo (2015), a tragédia carioca e brasileira consiste em “ver homens de preto, quase todos pretos, matando homens pretos”.

O fracasso da política criminal de combate às drogas é triplamente notável: primeiro, por não resultar numa redução significativa da circulação e do consumo; segundo, por afetar a dignidade dos indivíduos envolvidos, usuários de drogas ilícitas que sofrem um processo de marginalização e traficantes que recaem num processo de seletividade penal; terceiro, por potencializar conflitos violentos que atingem em cheio a sociedade civil, impactando na oferta de serviços essenciais à população, causando mortes e outros efeitos colaterais devastadores³⁸ (Ribeiro; Bellini Júnior, 2020).

3. POLÍTICA DE COMBATE ÀS DROGAS E PARADIGMA REPRESSIVO

A política de combate às drogas ocupa lugar central na conformação contemporânea da segurança pública de enfrentamento. Mais do que um conjunto de medidas voltadas à

³⁸ Em levantamento realizado com a população do Distrito Federal, é possível verificar que o medo e a percepção de risco, ou seja, a sensação de insegurança, variam de acordo com a renda familiar, refletindo a influência das “áreas degradadas ou de frágil infraestrutura urbana, com altas taxas de criminalidade e incivilidades”, marcadas, portanto, pela estigmatização. O medo e a percepção de risco também sofrem influência da percepção sobre os serviços públicos. Dentre estes, a iluminação, a pavimentação e manutenção de ruas e calçadas, assim como os locais de esporte, cultura e lazer foram os que mostraram impactar mais sobre o medo e o risco. Esse dado complementa o entendimento de que a segurança, até mesmo em sua dimensão emocional, psicológica e particular, no campo da percepção subjetiva, portanto, encontra subsídio na atuação do Estado sobre o ambiente e sobre serviços que não se reduzem à presença do poder punitivo (Costa, 2023, p.225 -230).

regulação de substâncias ilícitas, essa política consolidou uma gramática institucional marcada pela criminalização seletiva, pela militarização das práticas estatais e pela legitimação de respostas violentas contra populações vulnerabilizadas. Examinar sua formação histórica e seus desdobramentos permite compreender como o proibicionismo se tornou um dos principais vetores de sustentação do paradigma repressivo, bem como por que sua crítica é indispensável à construção de uma política de segurança orientada pela cidadania, pela dignidade humana e pela redução de danos.

A influência da posição dos Estados Unidos diante da questão das drogas é marcada, entre outras medidas, pela promulgação da Lei Harrison de 1914, pela 18.^a Emenda à Constituição – *Volstead Act*, nos anos 1920 do século XX – que estabeleceu a lei seca, e pela política do presidente Richard Nixon, já nos anos 1970. Através da primeira, medidas de taxaço sobre a produção e o comércio voltaram-se para criminalizar imigrantes mexicanos e negros recém-libertos, ambos expostos à vulnerabilidade social, econômica e, como se confirma aqui, política; a cocaína, o ópio e a maconha foram o alvo da vez. A partir da segunda, que se desdobrou na formação de uma polícia voltada para combater a produção clandestina, foi concebido o embrião da política internacional de combate às drogas, que culminou na “guerra às drogas” promovida por Nixon e nas três convenções das Nações Unidas³⁹ (Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971; Convenção Única sobre Entorpecentes, emendada em 1972; Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988). A proibição, a criminalização e o combate também foram utilizados como estratégia de controle econômico e político da América Latina. Em 1986, o presidente Ronald Reagan, a partir do Decreto de Segurança Nacional 221, declarou guerra às drogas, enfatizando que a cocaína era o inimigo principal não somente dos Estados Unidos, mas de toda a América Latina (Rodrigues; Oliveira, 2021, p.255-260; Guzzi, 2008, p.23).

Na era Reagan, a “guerra às drogas” passou radicalmente a instrumentalizar a geoeconomia, a geopolítica e as relações internacionais dos Estados Unidos para o mundo, com especial atenção para a América do Sul. Num pacote híbrido em desmonte dos Estados desenvolvimentistas da região, militarismo, neoliberalismo e choque econômico, a “guerra às drogas” substituiu rapidamente a guerra ao comunismo que havia legitimado as ditaduras

³⁹ Disponibilizadas em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html#:~:text=Conven%C3%A7%C3%A3o%20%C3%9Anica%20sobre%20Entorpecentes%2C%201961,m,eio%20de%20a%C3%A7%C3%B5es%20internacionais%20coordenadas>

militares na década de 1960 e 1970 e transformou não apenas opositores políticos em inimigos do Estado, mas também uma quantidade enorme de populações recém-chegadas às áreas urbanas. A face oculta da agenda de choque neoliberal dos anos 1990 chegou acompanhada do Estado penal, fazendo, por exemplo, do Brasil, um dos principais países da região, o terceiro em população carcerária no mundo, com mais de 800 mil presos, apenas atrás de Estados Unidos e China (Shahadeh; André; 2024)

É possível compreender, portanto, a atuação de mais um vetor de força, qual seja, a geopolítica internacional e os interesses econômicos norte-americanos, na consolidação da vertente brasileira proibicionista e de guerra às drogas. Esse vetor também alcança o imaginário popular por intermédio da dimensão estética da legitimação da guerra às drogas. Nota-se a influência da indústria cultural fomentada amplamente ao longo de décadas pela presença do audiovisual estadunidense, sempre promovendo a guerra e elegendo um inimigo, solidificando, portanto, uma ideologia bastante clara.

A seletividade dos discursos e a maneira como são narrados – por falas e imagens – constituem a justificação ideológica da guerra contra o tráfico e reforça o imaginário de ser o Estado norte-americano o guardião de preceitos universais, tais como democracia, liberdade e o bem comum dos povos oprimidos por seus governos, como se ele mesmo não fosse um governo (Góes, Paes, Ferraz, 2023, p. 406).

Atualmente, em meio a uma inflexão histórica da política antidrogas, busca-se a reclassificação da maconha como substância de baixo risco, movimento que também se articula a interesses econômicos vinculados à expansão da indústria da *cannabis*. Diante do caráter contingente e historicamente variável das convenções sociais e jurídicas que definem quais consumos são lícitos e quais são ilícitos, evidencia-se a necessidade de problematizar a legalização e a descriminalização como pontos centrais do debate, na medida em que ambas repercutem diretamente sobre a própria legitimação do paradigma do enfrentamento.

No Brasil, o moralismo que incide sobre a questão das drogas manifesta-se, sobretudo, na condenação moral do seu uso e na resistência à implementação de políticas públicas orientadas pelo paradigma da redução de danos. Esse enquadramento moralizante do debate conduziu, recentemente, à proposta de criminalização da posse de qualquer quantidade de droga ilícita, nos termos da Proposta de Emenda à Constituição n.º 45/2023.

Já a perspectiva da *redução de danos* surge em oposição à estigmatização dos indivíduos alcançados pela política proibicionista, ao reafirmar o respeito aos direitos

fundamentais das pessoas que usam drogas. Embora com frequência seja equivocadamente associada à apologia ao consumo de substâncias psicoativas,⁴⁰ essa abordagem se fundamenta na dignidade da pessoa humana e busca destituir o usuário de estigmas, reconhecendo-o como sujeito de direitos, dotado de autonomia e individualidade. Com isso, pretende-se deslocar a lógica que o reduz a um problema exclusivamente de segurança pública, para compreendê-lo, antes, como destinatário de políticas de saúde pública.

Ribeiro e Bellini Júnior (2020) comparam os modelos de abordagem, traçando as diferenças entre a perspectiva *proibicionista* e a de *redução de danos*. A primeira se dedica a uma política em que o Estado pratica o controle do cidadão, promovendo a “guerra às drogas”, priorizando a repressão ao consumo e ao tráfico, adotando uma postura moralista que consagra a estigmatização do usuário de drogas. A segunda, a uma política em que o Estado provê serviços, apoia organizações e prega direitos que favorecem os usuários de drogas, atuando de modo tolerante/pragmático, priorizando a redução de danos à saúde individual e coletiva, refletindo uma postura realista.

Se a descrição anterior revela um modelo de “atenção psicossocial” ao indivíduo integralmente considerado, o contraponto a ela, promovido pelos conservadores, tem “a abstinência⁴¹ como medida prioritária”, “corroborando com a dimensão religiosa/ não laica do cuidado. É preciso enfatizar, no entanto, que “não existe produção de saúde na atenção a pessoas com necessidades decorrentes do uso de drogas com isolamento e privação de liberdade”. O que ocorre é a “violação dos seus direitos fundamentais” (Silva, Cesar, 2024, p.12-13).

Portanto, retoma-se aqui o ponto central do debate sobre uma política de segurança de não enfrentamento: a necessária ênfase na cidadania e na dignidade humana, uma mudança paradigmática que ainda não penetrou nos costumes e práticas políticas, tampouco nas policiais, embora já seja amplamente debatida.

Não é tão simples supor que a partir do desenvolvimento da perspectiva que aproxima a segurança da garantia dos direitos fundamentais, o usuário passará imediatamente a ser, antes de tudo, um indivíduo; o policial, um cidadão; o tribunal, a última instância; e as drogas, um problema de saúde pública. Tal mudança encontra a resistência em décadas de conflitos

⁴⁰ Por se concretizar em programas de trocas de seringa, testes de qualidade de comprimidos, terapias de substituição e disponibilização de narco-salas etc.

⁴¹ “A necessidade de se pensar em uma política de Redução de Danos decorre do fato que nem sempre é possível que as políticas públicas se pautem na abstinência, seja porque não é possível, seja porque não é desejada” (Ribeiro; Bellini Junior, 2020, p.35)

armados. As profundas marcas deixadas necessitam de tempo e prática, com participação efetiva da coletividade, para que se naturalize o conceito de segurança cidadã e seus reflexos práticos.

Nesse sentido algumas experiências apresentam-se como caminho intermediário entre os dois paradigmas aqui em conflito. O policiamento comunitário, nesse sentido, representa um avanço significativo das polícias contemporâneas, por promover a diferenciação entre polícia e militares, pois trata-se de:

uma filosofia de emprego do efetivo policial cujo objetivo é melhorar as condições de segurança a partir da aproximação da organização com a sociedade, baseada numa maior interação entre polícia e comunidade, na descentralização da cadeia de comando e na autonomia dos policiais para identificar e resolver problemas coletivos (Goldstein, Rosenbaum, Dias Neto, Skolnick, Bayley *apud* Costa, 2023, p. 88).

Costa (2023) aponta, ainda, os obstáculos encontrados na aplicação do policiamento comunitário, dentre os quais a própria cultura policial. Muitos policiais não conseguem absorver o novo propósito trazido pela polícia comunitária por desvalorizarem as atividades não diretamente ligadas ao combate. Um caminho possível para a superação desse velho paradigma aponta para a desmilitarização da Polícia Militar, reestruturação que permitiria ampliar a participação política e propagar o diálogo e o conflito de ideias em um ambiente de trabalho mais horizontalizado, democratizado (Freixo, 2015).

4. A SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A gestão da segurança pública no Brasil é uma responsabilidade complexa e intersetorial, que envolve diversas esferas governamentais. No nível estadual, a responsabilidade pela manutenção da ordem pública e pela segurança recai principalmente sobre a Secretaria de Estado de Polícia Militar e a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Essas instituições são encarregadas de executar políticas de segurança, planejar operações policiais e garantir a aplicação da lei em todo o território estadual. A Polícia Militar atua principalmente na prevenção e repressão imediata de crimes, enquanto a Polícia Civil é responsável pela investigação criminal e pela coleta de provas. Juntas, essas instituições trabalham para criar um ambiente seguro e combater a criminalidade de forma eficaz (Beato; Silveira, 2014).

Além de suas funções operacionais, o estado também tem a responsabilidade de formular políticas públicas de segurança que estejam alinhadas com as diretrizes federais e as necessidades locais. Isso inclui a implementação de programas de treinamento e capacitação

para os agentes de segurança, a adoção de novas tecnologias de monitoramento e inteligência, e a promoção de iniciativas comunitárias que visem prevenir a criminalidade e fomentar a cooperação entre a polícia e a sociedade. A jurisdição estadual também implica em uma coordenação estreita com os municípios, assegurando que as políticas de segurança sejam aplicadas de forma integrada e que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente. Dessa forma, o estado exerce um papel crucial na gestão da segurança pública, buscando um equilíbrio entre a repressão ao crime e a promoção de um ambiente social seguro e pacífico.

As cidades, por sua vez, desempenham um papel complementar e essencial na gestão da segurança pública, adaptando e implementando as políticas estaduais ao contexto local. Além disso, têm a flexibilidade de implementar iniciativas específicas de prevenção ao crime que são ajustadas às necessidades locais. Tais iniciativas podem incluir parcerias com ONGs e instituições educativas para oferecer programas sociais que proporcionem alternativas para jovens em situação de vulnerabilidade, contribuindo para a redução da criminalidade. As administrações municipais também são responsáveis por promover o diálogo contínuo entre a polícia e a comunidade, fortalecendo a confiança e a colaboração na resolução de problemas de segurança. A abordagem local permite uma resposta mais rápida e eficaz às particularidades de cada comunidade, promovendo um ambiente urbano mais seguro e coeso.

Entretanto, no âmbito da cidade do Rio de Janeiro, delineia-se o movimento de introdução da guarda municipal armada, o que reforça a lógica da política de enfrentamento ao recorrer à contratação de policiais e militares aposentados ou desligados do serviço, além de pessoal despreparado para uma política de segurança cidadã.

O Estado do Rio de Janeiro (e a Guanabara) desde sempre funcionou como um ponto de grande importância para o país e apresentou na sua história, políticas de segurança públicas voltadas para o enfrentamento, caracterizadas pela repressão de crimes, uso da força ostensiva policial, dentre outros traços. Uma política de “enxuga gelo” de resultados bem duvidosos na medida em que nada modifica o *status quo* mas antes até estimula as “guerras de quadrilhas” entre as facções. Essa disputa territorial e de prestação de serviços entre grupos organizados violentos ainda ganhou a concorrência das milícias oriundas em grande medida e extensão das próprias forças policiais acostumadas e preparadas para o confronto físico, o uso de armas e a violência.

Entretanto, existiram também as chamadas políticas de não enfrentamento, voltadas à prevenção dos crimes e à participação ativa da comunidade na questão da segurança pública.

Essas políticas envolviam a mediação de conflitos, a integração de grupos sociais, a redução da desigualdade – combatendo, assim, uma das causas estruturais que levam jovens ao mundo do crime – e o investimento em serviços sociais, como lazer, educação, cultura, esporte, serviços médicos, entre outras características que serão abordadas mais detidamente posteriormente.

A *política de segurança cidadã* constitui exemplo relevante de orientação governamental voltada ao enfrentamento de questões estruturais da violência, ao articular direitos humanos, prevenção e procedimentos político-sociais, promovendo, em tese, uma abordagem mais humanizada e menos repressiva (Carvalho; Silva, 2011). Programas como o PROERD, que foca na prevenção do uso de drogas entre jovens, a *Operação Mutirão* que proporcionou intervenções sociais e urbanas na década de 1970, e o *Projeto Viva Rio*, que atua em diversas frentes para melhorar as condições de vida e reduzir a violência, são exemplos de iniciativas que complementam as políticas de não enfrentamento. Essas iniciativas ajudam a criar uma rede de apoio e proteção que vai além da segurança pública imediata, abordando também questões sociais e educacionais que são essenciais para a prevenção do crime a longo prazo. Integrar e fortalecer esses programas dentro de uma estratégia de segurança pública mais ampla é primordial para uma redução mais efetiva da criminalidade e para a construção de comunidades mais seguras e resilientes.

Em resumo, as políticas de não enfrentamento no Rio de Janeiro demonstram a necessidade de abordagens preventivas e integrativas para a melhoria da segurança pública. Embora não sejam soluções isoladas, são fundamentais para a construção de uma sociedade mais segura, humanizada e justa, principalmente quando se trata da questão das comunidades.

Percebe-se que a cidade do Rio de Janeiro tem um histórico significativo de políticas de urbanização das favelas, iniciado nos anos 1980. Essas políticas surgiram após um período de remoções forçadas em massa e da construção de grandes conjuntos habitacionais para onde os moradores das favelas eram realocados. Importante iniciativa de urbanização ocorreu durante o governo de Leonel Brizola (1983-87), mas foi com a sanção do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, em 1992, que se consolidou a ideia de integração das favelas ao restante da cidade.

Durante a primeira gestão do prefeito César Maia (1993-97) foi idealizado o *Programa Favela-Bairro*, que tinha como objetivo principal melhorar as condições de vida nas favelas, promovendo construções seguras, acessos facilitados, infraestrutura consolidada e criação de equipamentos comunitários.

O *Favela-Bairro* e depois o *Morar Carioca* buscavam integrar as favelas ao tecido urbano, implantando infraestrutura, serviços, equipamentos públicos e políticas sociais nas comunidades beneficiadas. O objetivo seria reestabelecer uma política de construção de habitação de interesse social e desenvolver um programa específico para a manutenção das favelas, respondendo às necessidades atuais da população.

As intervenções urbanísticas e sociais, impulsionadas por modelos de financiamento de organismos multilaterais como o Banco Mundial e o BID, visaram não apenas melhorar a infraestrutura, mas também reduzir a pobreza urbana por meio de capacitação profissional e geração de renda. No entanto, a efetividade dessas políticas sociais ainda possui limitações estruturais.

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) foram outra experiência que cabe menção. Começaram a operar no Rio de Janeiro em 2008 com a missão de retomar áreas dominadas pelo tráfico e reduzir a violência nas favelas. O programa foi iniciado em resposta a uma pressão crescente, tanto nacional quanto internacional, para melhorar a segurança, especialmente com a aproximação dos Jogos Olímpicos de 2016. A primeira UPP surgiu na favela Santa Marta e, ao longo do tempo, outras 38 unidades foram instaladas em diferentes comunidades cariocas.

As UPPs representaram uma resposta inovadora à violência urbana e pretendiam unir um choque de enfrentamento inicial e rápido a um permanente programa de assistência social. A ideia central era ocupar as favelas com a polícia, substituindo o domínio dos traficantes. Diferentemente das operações tradicionais, que eram pontuais e muitas vezes violentas, as UPPs buscavam uma presença policial contínua e pacífica.

A implementação das UPPs envolvia várias etapas. Antes de qualquer ação, as forças de segurança mapeavam a área, identificando líderes do tráfico e a geografia local. Uma operação de choque desarticulava as lideranças do tráfico e estabelecia um perímetro seguro, utilizando grande contingente policial, veículos blindados e suporte aéreo quando necessário. Após a ocupação, uma unidade de policiamento comunitário era instalada. Policiais treinados para interagir com a comunidade substituíam as forças de choque, visando construir relações de confiança com os moradores. Paralelamente ao policiamento, o governo iniciava projetos sociais, melhorando a infraestrutura, oferecendo programas educacionais e culturais, e serviços de saúde. As atividades das UPPs eram continuamente monitoradas e ajustadas conforme necessário para manter a segurança e melhorar os serviços oferecidos.

As UPPs conseguiram, inicialmente, reduzir homicídios e outros crimes violentos nas áreas ocupadas, proporcionando um período de relativa paz (Coelho; Provenza, 2016). Essa redução é frequentemente destacada como um dos maiores sucessos do programa. A presença constante da polícia e os projetos sociais ajudaram a estreitar a relação entre a comunidade e as forças de segurança, melhorando a confiança mútua (Azevedo, 2017). Essa aproximação representou um passo importante para integrar as favelas ao tecido urbano do Rio de Janeiro. Contudo, tais avanços mostraram-se limitados diante da falta de continuidade nos investimentos sociais e da persistência de práticas abusivas por parte da polícia (Leite, 2018). Sem suporte contínuo, os ganhos em segurança não se mantiveram no longo prazo, e o quadro anterior acabou por se restabelecer.

5. ENFRENTAMENTO E NÃO ENFRENTAMENTO: LIMITES, CUSTOS E EFEITOS

Os debates sobre políticas de enfrentamento contra as de não enfrentamento têm crescido cada vez mais nas discussões sobre segurança pública no Brasil. De um lado, o enfrentamento direto, evidenciado por diversos autores como um fator de aumento ou escalada da violência, tendo elevados custos para manter uma força policial ostensiva, apresentando diversos casos de abuso de autoridade, pouca efetividade no longo prazo, além de outras problemáticas. Do outro lado, as políticas de não enfrentamento propõem estratégias que visam diminuir a violência, por meio de programas de prevenção, de um policiamento mais humanizado e comunitário, e a valorização das vozes e necessidades das comunidades.

Neste ponto, tratar-se-á das falhas e desvantagens de uma abordagem de segurança baseada no enfrentamento com o uso de força desproporcional e desorganizada, além das vantagens comparativas de um modelo que prioriza a prevenção e a humanização. Diversos estudos (Campos, 2018) têm apontado que, em determinadas circunstâncias, órgãos incumbidos da proteção da sociedade podem desviar-se de sua função institucional, aproximando-se de práticas que reproduzem violência, desigualdade e seletividade social.

O Estado do Rio de Janeiro lidera o país com os maiores índices de letalidade policial, apesar das enormes taxas de criminalidade, logo os diversos confrontos entre policiais e criminosos, muitos inocentes acabam também sendo mortos no fogo cruzado, o que evidencia muitas vezes o despreparo nas operações e das baixas capacidades do policiamento brasileiro. Vale dizer que, conforme dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018, o estado do Rio de Janeiro figurava entre as unidades da federação com mais elevados índices de mortes

decorrentes de intervenções policiais, o que evidencia a centralidade da letalidade policial na dinâmica da segurança pública fluminense (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018).

A situação acaba por ser agravada, devido à falta de investimentos em treinamentos, equipamentos adequados e pela ausência de políticas públicas que somem para reduzir a violência. Além disso, a corrupção e a influência de milícias em certos territórios dificultam ainda mais a implementação de uma segurança pública eficiente. Assim, a confiança da população nas forças de segurança é abalada, e o resultado em um ciclo vicioso de violência e desconfiança.

A dimensão econômica também constitui um ponto crítico das políticas de enfrentamento, tendo em vista os altos custos de manutenção de um aparato repressivo que, não raro, produz resultados limitados no longo prazo. O policiamento ostensivo intensivo e as operações especiais consomem volume expressivo de recursos públicos, os quais poderiam ser direcionados, ao menos em parte, a estratégias preventivas de redução da criminalidade. A intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, em 2018, ilustra esse problema: segundo apuração publicada pela revista *Época* (Pietricovsky; Moroni, 2018; Cerqueira et al., 2007), a equipe do general Braga Netto estimou a necessidade de R\$ 3,1 bilhões para sua execução, embora a medida tenha sido decretada sem diagnóstico técnico prévio, sem planejamento estratégico e sem definição clara das ações, projeções e parâmetros de avaliação de seus resultados.

Existem outras inúmeras deficiências que poderiam ser pontuadas sobre as políticas de enfrentamento, todavia, devem ser destacadas as políticas de não enfrentamento e suas vantagens quando comparadas ao outro modelo. Partindo da questão sobre o crime, percebe-se que a política de não enfrentamento tem por objetivo a adoção de medidas e programas de prevenção no combate à violência, tentando afastar o indivíduo do mundo criminal, proporcionando oportunidades para uma vida honesta, através do aparato estatal e da participação da sociedade, por meio de instituições que representem a comunidade. Essas políticas buscam integrar esforços governamentais e comunitários para oferecer educação, capacitação profissional e apoio social, criando um ambiente onde a criminalidade não seja a única opção para os indivíduos vulneráveis.

Além disso, há também uma série de esforços para a reabilitação de ex-presidiários, visando não somente a não reincidência criminal da pessoa, como também a reintegração e a inclusão social. A promoção de oportunidades é um dos pontos fundamentais para o combate

ao crime, pois atinge uma de suas raízes: a desigualdade social. Ao investir em medidas que melhoram a qualidade de vida e oferecem alternativas reais, as políticas de não enfrentamento possuem a capacidade de criar mudanças palpáveis e objetivas, que podem promover um desenvolvimento sustentável nas comunidades e contribuindo para uma sociedade mais segura e que busca a equitatividade. Os programas “*Pro egresso*” e “*Começar de Novo*” são exemplos importantes de iniciativas do Estado que promovem a ressocialização e, a longo prazo, podem contribuir para a redução da violência.

As políticas de não enfrentamento introduzem um conjunto de medidas frequentemente descritas por autores como “Policiamento Comunitário”. Essas medidas seriam feitas através de uma colaboração estreita entre a polícia e a sociedade, buscando a criação de uma relação de confiança, proximidade e parceria entre o Estado e os cidadãos para a resolução de problemas. Uma característica marcante do policiamento comunitário é a construção de *redes preventivas de proteção*, nas quais policiais e moradores, por meio de contato contínuo, cooperam na identificação e no enfrentamento de problemas locais antes de sua escalada em conflitos mais graves (Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, s.d.). O modelo pressupõe presença policial próxima e visível no território, o que favorece a comunicação com a comunidade e amplia a compreensão, por parte da polícia, das necessidades e preocupações dos residentes. Além disso, incentiva a participação ativa da população na elaboração de estratégias de segurança e na implementação de soluções, resultando em uma abordagem mais eficaz, segura, inclusiva e adaptada às realidades específicas de cada bairro. Portanto, ao investir na prevenção e na resolução colaborativa de problemas, o policiamento comunitário busca criar uma cultura de segurança que prioriza a inclusão, o respeito mútuo e a eficácia a longo prazo.

Um treinamento policial mais humanizado é um preceito fundamental para a efetividade das políticas de segurança de não enfrentamento. Ao priorizar a capacitação dos policiais em habilidades de comunicação, empatia e resolução de conflitos, contribui para a construção de relacionamentos mais positivos e produtivos entre a polícia e a comunidade. Esse enfoque promove a habilidade dos policiais em lidar com situações complexas de maneira menos agressiva e mais colaborativa. Com policiais bem treinados para reconhecer e respeitar a diversidade e as necessidades das comunidades, o policiamento se torna mais adaptado às realidades locais, aumentando a confiança e a cooperação dos residentes. Esse tipo de treinamento também fortalece o papel dos policiais como parceiros da comunidade, apoiando a

implementação de políticas de não enfrentamento que enfatizam a prevenção e a resolução colaborativa de problemas. Além disso, ao melhorar a capacidade dos policiais de interagir de forma positiva e respeitosa com a população, o treinamento humanizado pode reduzir a incidência de abusos e práticas desumanas, promovendo uma cultura de segurança que valoriza a dignidade individual.

As políticas públicas nas áreas de educação, cultura e lazer desempenham um papel determinante no suporte e na eficácia das políticas de segurança pública de não enfrentamento, criando um ambiente social que contribui para a prevenção da violência e a promoção da coesão comunitária. Investimentos em educação e programas educacionais não apenas oferecem oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional para jovens e adultos, mas também ajudam a afastar indivíduos do caminho do crime, ao proporcionar alternativas construtivas e aumentar a conscientização sobre direitos e deveres, enquanto a promoção cultural promove um sentimento de pertencimento e identidade da pessoa, oferecendo também um espaço de expressão. Quando integradas, essas políticas públicas reduzem as condições que levariam o indivíduo ao caminho da criminalidade, promovendo então a essência das políticas de não enfrentamento: a prevenção à violência pela inclusão. Ao investir em educação, cultura e lazer, o Estado acaba por promover uma abordagem abrangente para a segurança pública, que não apenas reage aos problemas, mas trabalha ativamente para criar um ambiente onde a violência tem menos espaço para se desenvolver.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, as abordagens de enfrentamento, caracterizadas por uma atuação policial ostensiva e muitas vezes violenta, têm demonstrado limitações substanciais, incluindo elevados custos financeiros, baixa efetividade a longo prazo e uma exacerbação da desigualdade social e violência. Além dos casos de abuso de autoridade e corrupção presentes em muitos órgãos de segurança pública, que só agravam a situação, resultando em um ciclo vicioso de desconfiança e insegurança entre a sociedade e o Estado.

Por outro lado, as políticas de não enfrentamento destacam-se por seu foco em soluções sustentáveis, abordando as causas profundas da criminalidade através de medidas preventivas e programas de inclusão social. Os investimentos em educação, capacitação profissional e reabilitação de ex-presidiários não apenas reduzem a reincidência criminal, mas também criam oportunidades concretas para uma vida honesta, afastando indivíduos do

caminho da criminalidade. O policiamento comunitário, com sua abordagem colaborativa, promove uma relação de confiança entre a polícia e a comunidade, o que resulta em uma resposta mais adaptada às necessidades locais e na resolução proativa de conflitos.

Portanto, a eficácia das políticas de não enfrentamento está evidente na capacidade de promover uma segurança pública que vai além da mera repressão. Ao priorizar a inclusão, a capacitação e a integração comunitária, essas políticas não apenas visam reduzir a violência, mas também construir uma sociedade mais justa e coesa. Assim, a transição para um modelo de segurança pública que valorize a prevenção e a colaboração é essencial para enfrentar os desafios da violência e da desigualdade, garantindo um futuro mais seguro e equitativo para todos.

Impõe-se, assim, o repúdio a iniciativas de enfrentamento que buscam responder à violência por meio de seu recrudescimento, razão pela qual se faz necessário afirmar posição contrária à instituição, por exemplo, de uma Guarda Municipal armada, já que tal medida aprofunda a lógica da política de enfrentamento e tende a agravar o quadro de letalidade e vitimização no Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro**. Relatório final. Rio de Janeiro: ALERJ, 2008.

AZEVEDO, Daniel Araujo de. **O policiamento comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais**: um estudo sobre mudança organizacional. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.

BEATO, Cláudio; SILVEIRA, Andréa Maria. Efetividade e avaliação em programas de prevenção ao crime em Minas Gerais. In: CANO, Ignácio; DUARTE, Thais (org.). **Tornando as cidades brasileiras mais seguras**: edição especial dos Diálogos de Segurança Cidadã. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 45, de 2023**: altera o art. 5º da Constituição Federal para prever como mandado de criminalização a posse e o porte de entorpecentes e drogas afins sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar. Brasília: Senado Federal, 15 set. 2023. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160011>. Acesso em: 26 jul. 2024.

CAMPOS, Gustavo de Aguiar; SILVA, Flávia Maria Soares Pereira da. Polícia e segurança: o controle social brasileiro. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 38, n. spe. 2, p. 208-222, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/Y7jYH3JFyjmGczgQkmTdMtf/?lang=pt>. Acesso em: 5 jul. 2024.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/bnjfd8BgmpTSXSSSyXQ3qbj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 jul. 2024.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro et al. **Análise dos custos e consequências da violência no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1824>. Acesso em: 24 jun. 2024.

COELHO, Diogo; PROVENZA, Marcelo. **Balanço de indicadores da política de pacificação (2007-2015)**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2016. (Relatório de pesquisa).

COSTA, Arthur Trindade M. **Segurança pública, redes e governança**. Brasília: Editora UnB, 2023. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/45900>. Acesso em: 7 ago. 2024.

COSTA, Leila Machado. **Segurança Pública: direito fundamental social, política pública ou ainda um novo paradigma?** Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/7683>. Acesso em: 7 ago. 2024.

DE MELO RIBEIRO, Maurides; BELLINI JÚNIOR, Antonio Carlos. Conceito de Redução de Danos em políticas públicas relacionadas a drogas. **Boletim do Instituto de Saúde – BIS**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 32-39, 2020. DOI: 10.52753/bis.2020.v21.34615. Disponível em: <https://periodicos.saude.sp.gov.br/bis/article/view/34615>. Acesso em: 7 ago. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2018**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018. Disponível em:

<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranca%CC%A7a-Publica-2018.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2024.

FREIXO, Marcelo. Polícia e direitos humanos. **Blog da Boitempo**, 15 jul. 2015. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2015/07/15/marcelo-freixo-policia-e-direitos-humanos/>. Acesso em: 4 jul. 2024.

GÓES, Jefferson Vieira de; PAES, Lígia Ranara Rocha; FERRAZ, Deise Luiza da Silva. Guerra às drogas e ideologia: a indústria ilegal de cocaína pelas lentes cinematográficas. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, Curitiba, v. 22, n. 3, p. 389-413, set./dez. 2023. Disponível em: <https://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/3765/1191>. Acesso em: 7 ago. 2024.

GUZZI, André Cavaller. **As relações EUA-América Latina: medidas e consequências da política externa norte-americana para combater a produção e o tráfico de drogas ilícitas**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – PUC-SP/UNESP/UNICAMP, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/84fca4a7-600b-45da-9e6b-516e1f7b0761/content>. Acesso em: 21 jul. 2024.

LEITE, Márcia Pereira; ROCHA, Lia de Mattos; FARIAS, Juliana; CARVALHO, Monique Batista. **Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção**. Rio de Janeiro: Mórula, 2018.

OFFICE OF JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION. Community-oriented policing and problem-oriented policing. [S. l.]: **Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention**, [s. d.]. Disponível em: <https://ojjdp.ojp.gov/model-programs-guide/literature-reviews/community-oriented-problem-oriented-policing>. Acesso em: 11 jun. 2024.

PIETRICOVSKY, Iara; MORONI, José Antônio. Quanto custa a intervenção federal no Rio de Janeiro? **Época**, 16 abr. 2018. Disponível em: <https://epoca.globo.com/brasil/noticia/2018/04/quanto-custa-intervencao-federal-no-rio.html>. Acesso em: 4 jul. 2024.

PROCÓPIO DA SILVA, Ana Paula; DE JESUS CÉSAR, Monica. Resistências e proibicionismos na saúde mental: o uso de drogas como o bicho de sete cabeças da atualidade.

Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea, Rio de Janeiro, v. 22, n. 54, p. 10-16, jan./abr. 2024. DOI: 10.12957/rep.2024.80187. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/80187>. Acesso em: 7 ago. 2024.

RODRIGUES, Pedro de Oliveira; OLIVEIRA, Ednéia Alves de. A política antidrogas dos EUA como estratégia de controle econômico e político da América Latina. **Mundo Livre: Revista Multidisciplinar**, Campos dos Goytacazes, v. 7, n. 2, p. 254-270, 15 dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/mundolivre/article/view/47684>. Acesso em: 21 jul. 2024.

SERRANO, Ana Silvia. A relação entre cidadania e segurança pública: implicações para a doutrina de polícia. **Revista Ordem Pública**, Florianópolis, v. 3, n. 1, 2010. Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/30/30>. Acesso em: 21 jul. 2024.

SHAHADÉH, Haia Ayman; ANDRÉ, Luís André. Guerra às drogas na América do Sul. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 15 mar. 2024. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/guerra-as-drogas-america-do-sul/>. Acesso em: 7 ago. 2024.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142007000300006>. Acesso em: 7 ago. 2024.

SOARES, Luiz Eduardo. Por que tem sido tão difícil mudar as polícias? **Blog da Boitempo**, 13 jul. 2015. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2015/07/13/por-que-tem-sido- tao-dificil-mudar-as-policias/>. Acesso em: 4 jul. 2024.

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

TEIXEIRA, Paulo et al. **Agenda de segurança cidadã: por um novo paradigma**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. (Série Cadernos de Trabalhos e Debates, n. 2). E-book. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/agenda_seguranca_%20cidadada.pdf. Acesso em: 4 jul. 2024.

Sobre os autores:

Benedito Fonseca e Souza Adeodato | E-mail: benedito.adeodato@unirio.br

Professor Titular na UNIRIO, Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ); Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pelo Instituto de Economia (IE/UFRJ); Graduado em Economia (IE/UFRJ), Direito e Publicidade e Propaganda.

André de Brito Ribeiro Filho | E-mail: abrdecofilho.rj@gmail.com

André possui formação técnica em Desenvolvimento de Sistemas pelo Colégio Pedro II e é graduando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Daniela Ferreira Gomes de Matos | E-mail: danielafgm13@gmail.com

Daniela possui pós-graduação em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getulio Vargas (FGV). É graduada em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP) e possui experiência em instituições públicas e privadas. Atualmente, está cursando Direito na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Dário Freire Branco | E-mail: dario.branco@edu.unirio.br

André possui formação técnica em Desenvolvimento de Sistemas pelo Colégio Pedro II e é graduando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Vitor dos Santos Ferreira | E-mail: vitorferreira@edu.unirio.br

É mestre em Educação pela UFRJ, pesquisando na linha de Docência, Currículo e Linguagem com ênfase em Memória Social. Graduiu-se em Filosofia pela UFRJ e atualmente cursa Direito na UNIRIO.