

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA CIDADÃ**

LORECINDA FERREIRA ABRÃO

**SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS:
OLHAR POLICIAL E CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EM PORTO ALEGRE - RS**

Porto Alegre

2020.

LORECINDA FERREIRA ABRÃO

**SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS:
Olhar Policial e Construção de Políticas Públicas
em Porto Alegre - RS**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Segurança Cidadã pelo Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Professor Orientador: Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos

Porto Alegre

2020.

Lorecinda Ferreira Abrão

**SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS:
Olhar Policial e Construção de Políticas Públicas em Porto Alegre - RS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Segurança Cidadã.

Porto Alegre, 02 outubro de 2020.

Resultado: Aprovada

BANCA EXAMINADORA:

Orientador

Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos
Instituto Latino-americano de Estudos Avançados (ILEA)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Membros

Prof. Dr. Alex Niche Teixeira
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dra. Rosimeri Aquino da Silva
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Eber Pires Marzulo
Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

CIP - Catalogação na Publicação

ABRÃO, Lorecinda Ferreira
SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS: OLHAR
POLICIAL E CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTO
ALEGRE - RS / Lorecinda Ferreira ABRÃO. -- 2020.
146 f.
Orientador: José Vicente TAVARES DOS SANTOS.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Segurança
Cidadã, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Segurança Pública. 2. Direitos Humanos. 3.
Políticas Públicas. 4. Atividade Policial. I. TAVARES
DOS SANTOS, José Vicente, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Início meus agradecimentos da mesma forma que venho fazendo ao longo dos últimos 15 anos, desde minha primeira monografia na graduação em Direito. Agradeço em primeiro lugar a **Jesus Cristo** por estar sempre presente em minha vida. Sem fé e esperança, nada faria sentido! Também aos meus pais e irmãos por todo amor, dedicação e companhia. Mesmo que em outro plano espiritual meu irmão mais velho estará sempre presente em nossos corações.

Nos estudos que tenho feito ao longo desses anos - foram 04 monografias, alguns escritos, outros ensaios; este é o primeiro que tenho a imensa alegria em agradecer também pela missão que me foi dada em cuidar, proteger e amar incondicionalmente a Luiza Verônica e a Helena, minhas filhas. Agradeço ao meu esposo, Cristiano, por ter dividido comigo o sonho de constituir uma família.

Agradeço à ajuda valiosa do meu orientador Dr. José Vicente Tavares dos Santos. Grande Mestre que ensinou mais do que a teoria da pesquisa, mas como se portar diante dos grandes desafios das ciências sociais. Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul que possibilitou esse estudo deveras importante nos nossos dias. Não poderia deixar de citar o enriquecimento profissional e pessoal que tive através das trocas de experiências com os colegas de curso e com os professores que se empenharam em nortear meus estudos na busca de uma sociedade mais igualitária. Muito Obrigada! Também importante ressaltar a receptividade e o carinho recebido pelos colegas de farda e de profissão que participaram dessa pesquisa. Colegas da Guarda Municipal, Brigada Militar e Polícia Civil que se dispuseram a trazer a base analítica imprescindível para esse trabalho.

Fundamentalmente sei que não conseguiria dar nem o primeiro passo nessa jornada sem a ajuda e apoio de minha melhor amiga que também é minha conselheira e uma das mulheres mais doces e fortes que conheço: minha amorosa mãe, Nanci Abrão. Foi ela que me auxiliou nos cuidados com minha filha de 01 ano e 10 meses e a outra que ainda no meu ventre frequentou o curso comigo. No decorrer da trajetória com duas bebês, como aluna do mestrado também ingressei no universo destemido da intensa maternidade. Mãe, por tudo, sempre, Gratidão!

Por fim, desejo registrar que a inspiração e o mote do presente trabalho advêm dos anseios em conhecer e aproximar uma perspectiva cidadã do austero ofício da atividade policial, pois nisso reside também à busca de uma sociedade mais justa e igualitária onde direitos humanos sejam, de fato, direitos defendidos e respeitados por todos.

*"Violência pessoal e coletiva,
institucionalizada agressão.
Violência e violação.
Direitos Humanos: onde estão?
Humanidade empobrecida.
Subjetividades negadas.
Identidades constituídas e produzidas
por saberes também produzidos e
constituídos.
Onde está meu chão?
Quero terra, quero espaço
para não respirar por fendas.
Meus direitos se perderam
nos coletivos direitos vilipendiados
Queremos mudar.
Queremos inventar
(nossas práticas, nossas vidas)
e reconhecer minha humanidade
na humanidade humilhada
do outro que também sou."*

Manoel de Christo Alves Neto

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Variação de Investimento quadriênio PPA 2006 a 2009, levando-se em consideração as previsões de despesa das LOAs nos respectivos anos.	49
GRÁFICO 2- Percentual de Investimento na Política de Direitos Humanos versus o Total de Previsão de Despesa para o período 2006-2009.	49
GRÁFICO 3 - Variação de Investimento quadriênio PPA 2010 a 2013, levando-se em consideração as previsões de despesa das LOAs nos respectivos anos.	50
GRÁFICO 4 - Percentual de Investimento na Política de Direitos Humanos versus o Total de Previsão de Despesa para o período 2010-2013.	50
GRÁFICO 5 - Variação de Investimento quadriênio PPA 2014 a 2017, levando-se em consideração as previsões de despesa das LOAs nos respectivos anos.	50
GRÁFICO 6 - Percentual de Investimento na Política de Direitos Humanos versus o Total de Previsão de Despesa para o período 2014-2017.	50
GRÁFICO 7 - Variação de Investimento quadriênio PPA 2018 a 2020, levando-se em consideração as previsões de despesa das LOAs nos respectivos anos.	51
GRÁFICO 8 - Percentual de Investimento na Política de Direitos Humanos versus o Total de Previsão de Despesa para o período 2018-2020.	51
GRÁFICO 9 - Faixa Etária dos Participantes: Grupo Focal BM, GMPOA e PC-RS	95
GRÁFICO 10 - Raça/Etnia dos Participantes: Grupo Focal BM, GMPOA e PC-RS	96
GRÁFICO 11 - Sexo dos Participantes: Grupo Focal BM, GMPOA e PC-RS	96
GRÁFICO 12 - Escolaridade dos Participantes: Grupo Focal BM, GMPOA e PC-RS	97
GRÁFICO 13 - Tempo de Atuação dos participantes na área da Segurança Pública: Grupo Focal BM, GMPOA e PC-RS	97
GRÁFICO 14 - Nível de Atuação Profissional: Grupo Focal BM, GMPOA e PC-RS	98

LISTA QUADROS

QUADRO 1 - Políticas de DH e Investimento PPA e LOA 2006-2009.....	43
QUADRO 2 - Políticas de DH e Investimento PPA e LOA 2010-2013.....	45
QUADRO 3 - Políticas de DH e Investimento PPA e LOA 2014-2017.....	46
QUADRO 4 - Políticas de DH e Investimento PPA e LOA 2018-2020.....	48
QUADRO 5 - Linha do Tempo: resumo histórico das instituições pesquisadas	57
QUADRO 6 - Linha do Tempo: resumo histórico das instituições pesquisadas (continuação 1)	58
QUADRO 7 - Linha do Tempo: resumo histórico das instituições pesquisadas (continuação 2)	59
QUADRO 8 - Categorias de Análise – Nós de Codificação Utilizado no NVIVO	98
QUADRO 9 - Dimensões – Nós de Codificação Utilizado no NVIVO	99
QUADRO 10 - Consulta de Frequencia de palavras - Nuvem NVIVO	99
QUADRO 11 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Categorias de Análise X Instituições.....	100
QUADRO 12 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Temas abordados X Instituições.....	101
QUADRO 13 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Dimensão Conceitual X Instituições.....	102
QUADRO 14 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Dimensão Subjetiva X Instituições.....	103
QUADRO 15 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Dimensão Prática X Instituições.....	106
QUADRO 16 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Dimensão Educativa/Informacional X Instituições	108
QUADRO 17 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Proximidade X Distanciamento em Atuação Segurança Cidadã	109

QUADRO 18 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Proximidade X Distanciamento em Conceito de Direitos Humanos	110
QUADRO 19 - Cruzamento de Referências de Codificação sobre Perspectiva de Senso Comum sobre Direitos Humanos.....	110
QUADRO 20 - Referências de Codificação sobre Formação com a Temática Direitos Humanos.....	111
QUADRO 21 - Referências de Codificação sobre Conhecimento das Políticas Públicas de Direitos Humanos em POA	111

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Mapa Estratégico da PMPA – PPA 2006-2009	39
FIGURA 2 - Portal de Gestão - PPA 2006-2009 (21 Programas de Governo).....	41
FIGURA 3 - Portal de Gestão - PPA 2010-2013 (12 Programas de Governo).....	41
FIGURA 4 - Portal de Gestão - PPA 2014-2017 (13 Programas de Governo).....	42
FIGURA 5 - Portal de Gestão - PPA 2018-2020 (11 Programas de Governo).....	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política

BM – Brigada Militar

BSC – Balanced Scorecard

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CDH - Coordenação de Direitos Humanos

COMJUS – Conselho Municipal de Justiça e Segurança POA

DH – Direitos Humanos

FRJS – Fóruns Regionais de Justiça e Segurança

GF – Grupo Focal

GM – Guarda Municipal (servidor)

GMPOA – Guarda Municipal de Porto Alegre

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MBC – Movimento Brasil Competitivo

PC-RS – Polícia Civil do Rio Grande do Sul

PDCA – Plan, Development, Control, Action

PGQP – Programa Gaúcho de Qualidade e Competitividade

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

POA – Porto Alegre

PPA – Plano Plurianual

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB – Partido Socialista do Brasil

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

SMDHSU – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana

SP – Segurança Pública

SMSEG – Secretaria Municipal de Segurança

RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto estabelecer uma relação analítica entre a perspectiva de policiais que atuam na atividade de repressão ao crime e as políticas públicas de defesa dos direitos humanos desenvolvidas após 2006 na cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul. O tema baseia-se em identificar as condicionantes que associam ou afastam a ação policial do protagonismo na defesa de direitos humanos. O problema de pesquisa reside na importância de investigar qual impacto das políticas públicas de direitos humanos na atividade policial, levando-se em consideração nessa conjuntura as perspectivas socioculturais engendradas nas vivências e na interação humana. Foram mapeadas as políticas públicas de direitos humanos constituídas nos Planos Plurianuais da cidade, balizadas pelos critérios constituídos nos três Planos Nacionais de Direitos Humanos. A pesquisa empírica foi elaborada a partir da realização de três grupos focais nas corporações: Brigada Militar, Polícia Civil e Guarda Municipal atuantes na capital com o debate de um questionário semi-estruturado de entrevista. Após, o material empírico foi organizado e examinado com base nos conceitos de etnografia e saber local em conteúdos-chave apurados através do *software* NVIVO12. Esse processo analítico permitiu entender algumas lógicas semelhantes e outras distintas em cada corporação, bem como o conhecimento acerca de conceitos sobre direitos humanos e papel do policial. Os resultados obtidos mostraram que há um conhecimento formal sobre direitos humanos e em grande parte associados a noção de inclusão socioeconômica. Nas três instituições foi observado que o conteúdo da temática de direitos humanos faz parte da formação dos agentes, mas com viés restrito à constituição de conceitos voltados à legislação. As políticas de direitos humanos desenvolvidas pelo poder executivo não eram conhecidas. A principal contribuição da pesquisa está na capacidade de entrega de subsídios para uma melhor construção de políticas que aproximem a atividade policial de uma proposta de segurança cidadã.

Palavras-chave: Direitos Humanos, Políticas Públicas, Segurança Pública.

RESUMEN

Esta investigación tiene como objeto establecer una relación analítica entre la perspectiva de los policías que actúan en la actividad de represión del delito y las políticas públicas de defensa de los derechos humanos desarrolladas a partir de 2006 en la ciudad de Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande do Sul. La temática se basa en identificar las limitaciones que asocian o excluyen la acción policial del protagonismo en la defensa de los derechos humanos. El problema de investigación radica en la importancia de investigar el impacto de las políticas públicas de derechos humanos en la actividad policial, teniendo en cuenta en esta coyuntura las perspectivas socioculturales engendradas en las experiencias e interacciones humanas. Se mapearon las políticas públicas de derechos humanos recogidas en los Planes Plurianuales de la ciudad, siguiendo los criterios establecidos en los tres Planes Nacionales de Derechos Humanos. La investigación empírica se basó en la realización de tres grupos focales en las corporaciones: Brigada Militar, Policía Civil y Guardia Municipal que operan en la capital con el debate de un cuestionario de entrevista semiestructurada. Posteriormente, se organizó y examinó el material empírico con base en los conceptos de etnografía y conocimiento local en contenidos clave determinados a través del software NVIVO12. Este proceso analítico permitió comprender algunas lógicas similares y diferentes en cada corporación, así como el conocimiento sobre conceptos sobre derechos humanos y el rol de la policía. Los resultados obtenidos mostraron que existe un conocimiento formal sobre los derechos humanos y asociado en gran medida a la noción de inclusión socioeconómica. En las tres instituciones se observó que el contenido de la temática de derechos humanos es parte de la formación de agentes, pero con un sesgo restringido a la constitución de conceptos orientados a la legislación. Se desconocían las políticas de derechos humanos desarrolladas por el Poder Ejecutivo. El principal aporte de la investigación está en la capacidad de entregar subsidios para una mejor construcción de políticas que acerquen la actividad policial a una propuesta de seguridad ciudadana.

Palabras-clave: Derechos Humanos, Políticas Públicas, Seguridad Pública.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
1.1 Percepção do Grupo Focal e o uso da ferramenta NVivo12.....	18
1.2 Organização do Trabalho.....	19
2.DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: do conceito à ação governamental	20
2.1 A Escolha do Tema, Formatação e Critérios de Pesquisa	20
2.2 Direitos Humanos: Apontamentos sobre a Base Normativa e Sociológica.....	24
2.3 Advento dos Direitos Humanos no Brasil	30
2.4 Políticas Públicas de Direitos Humanos em POA-RS: ações do poder executivo no Modelo de Gestão municipal	34
2.4.1 Constituição da Política Pública – Epítome	35
2.4.2 Modelo de Gestão e Portal de Gestão em Porto Alegre – RS.....	37
2.4.3 Políticas Públicas de Direitos Humanos planejadas: ações desenvolvidas e orçamento destinado.....	42
3. POLICIAR SEGUINDO DIREITOS HUMANOS: proximidades e distanciamentos para uma segurança cidadã	53
3.1 Linha do Tempo: comparativo histórico das instituições pesquisadas.....	55
3.2 Envolvimento Institucional com a Temática Direitos Humanos	61
3.3 Depoimentos Individuais de Gestores: direitos humanos nas instituições	65
3.4 Identidade Relacional e Cenário Atual sobre os temas: garantia de direitos humanos e segurança cidadã	73
4. CULTURA E DIREITOS HUMANOS: o que pensam os agentes da Polícia Civil, Brigada Militar e Guarda Municipal que atuam em Porto Alegre – RS	84
4.1 Construção etnográfica e definição do público alvo	85
4.2 Como se constrói uma perspectiva de senso comum	88
4.3 Escutar para Entender: os grupos focais sobre Direitos Humanos	93

4.4	Compilação do estudo produzido.....	112
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
6.	PROPOSTA INSTITUCIONAL: POLICIAR COM DIREITOS HUMANOS	122
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	130
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	139
	APÊNDICE B – DADOS DO PARTICIPANTE.....	140
	APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA	141
	APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO REPRESENTANTE DH PMPA	142
	APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO REPRESENTANTE DH PC-RS.....	143
	APÊNDICE F – QUESTIONÁRIO REPRESENTANTE DH BM	144
	ANEXO A – OFÍCIO APRESENTAÇÃO PESQUISADORA UFRGS.....	145
	ANEXO B – DEMONSTRATIVO CONSOLIDADO DE DESPESA (ANTERIOR AO ANO 2006)	146

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação foi desenvolvida na linha de pesquisa “Segurança Cidadã, Violência e Justiça” e tem como tema central a discussão sobre as perspectivas de policiais que atuam na cidade de Porto Alegre¹, capital do Rio Grande Sul, em relação às políticas públicas de direitos humanos e sua influência na ação policial dos participantes da pesquisa empírica.

O objeto do estudo também visa identificar quais as políticas públicas em direitos humanos implementadas a partir de 2006, período em que a construção de um Modelo de Gestão por Programas de Governo no Plano Plurianual na cidade propiciou maior transparência nas ações direcionadas às políticas específicas.

Enquanto área de conhecimento, a segurança pública e os estudos sobre violência vêm adquirindo cada vez mais relevância, especialmente no debate acadêmico como um campo epistêmico em formação.² Além disso, a questão da segurança pública associada às políticas públicas, seja nas suas proposições, seja na sua avaliação devem ser pautadas respeitando a regionalidade e especificidades culturais de cada local.

A relevância do recorte temático ocorre porque a maioria dos estudos envolvendo a problemática sobre direitos humanos e segurança pública se reservam a verificar como a atuação policial se relaciona com a defesa ou violação de direitos. Também vimos que alguns poucos estudos que analisam a perspectiva desses profissionais são direcionados para uma ou outra instituição específica, além de relegar atenção a existência ou não da formação teórica em direitos humanos dos policiais.³

Em que pese a grande importância dessas pesquisas, buscamos saber como na prática, na ação diária, a partir da perspectiva dos policiais, se conectam as políticas públicas de direitos humanos na cidade para, então, propormos uma possível via de incursão nesse cenário. Ainda os porquês das ações policiais que se configuram entre o papel do indivíduo

¹ Porto Alegre é a 10ª cidade mais populosa do Brasil e a 1ª no Estado do Rio Grande do Sul com quase 1,5 milhão de habitantes. Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/pesquisa/23/25207?tipo=ranking>.

² Conforme resolução do IX ENCONTRO DA Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP.

³ Listamos alguns estudos nesse sentido: a) Monografia: A Polícia Militar da Região Metropolitana de Porto Alegre: percepções sobre direitos humanos. b) Dissertação: A Brigada Militar e os Direitos Humanos: práticas e percepções sobre Direitos Humanos nas escolas de formação de praças durante a socialização secundária. Ambas de Geverson Aparício Ferrari. c) Pesquisa Nacional promovida pelo Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública, em parceria com o Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD): “O que pensam os profissionais da segurança pública, Brasil” que ouviu 64.130 profissionais da segurança pública mediante questionários respondidos virtualmente nos meses de abril e maio de 2009, tendo sido coordenada por Luiz Eduardo Soares, Marcos Rolim e Sílvia Ramos.

representante da força do Estado e o cidadão, passam a fazer sentido mediante uma análise sócio antropológica da construção de valores que engendram toda a sociedade.

A construção etnográfica foi elaborada a partir de uma pesquisa de campo com profissionais de três áreas de policiamento na capital: Guarda Municipal, Polícia Civil e Brigada Militar. Nessa senda, buscou-se ampliar a compreensão através da ótica dos profissionais sobre segurança pública e direitos humanos, propiciando um melhor substrato para construção de uma intersecção dos temas nas instituições pesquisadas. Como limites encontramos dificuldade de adesão numérica de profissionais e, portanto, baixa pluralidade representativa da população estudada; o que para análise qualitativa não causa maior impacto.

Não obstante, tanto para antropologia, para sociologia ou para educação, a vida social no ensino e na pesquisa, são foco de zelo acadêmico. Portanto, para o cunho teórico de análise utilizamos autores clássicos das ciências sociais como Anthony Giddens, Bronislaw Malinowski, Claude-Lévi-Strauss e Clifford Geertz e atuais na concepção sociológica como Herrera Flores, Boaventura de Souza Santos, César Barreira, José Vicente Tavares dos Santos, Sérgio Adorno, entre outros.

Contudo, salientamos que o diferencial do estudo a seguir está justamente na investigação do policial enquanto ator social e cidadão imerso em um processo cultural, onde muitas vezes reproduz em suas ações policiais a demanda premente da própria sociedade. De maneira oposta é esse mesmo servidor taxado como transgressor de direitos humanos por essa mesma coletividade. Vincular a ação policial em uma perspectiva de segurança cidadã apenas introduzindo diretrizes legais e ensinamentos formais é a via que até hoje foi oferecida pelo poder público. Desassociadas dessa ação estão as políticas públicas de direitos humanos, por assim dizer, melhor delineadas no Brasil após a criação dos Programas Nacionais de Direitos Humanos, a partir do ano de 1996.

Assim, como um desenho do que será apresentado, temos eixos condutores fundamentais, quais sejam: a) analisar a perspectiva policial em instituições diversas (Polícia Civil, Brigada Militar e Guarda Municipal); b) conduzir a atenção dos resultados para um panorama onde a construção cultural e padrões de senso comum sejam ponderados, c) vislumbrar como o Estado, aqui representado pela capital do estado do Rio Grande do Sul, conduz as políticas de Direitos Humanos com específico direcionamento orçamentário, d) verificar se as políticas de DH estão conexas à prática policial e se estão de acordo com as orientações dos Programas Nacionais de Direitos Humanos existentes no Brasil. Por fim, propor um novo olhar e uma nova maneira de aproximação da ação policial com uma proposta andragógica e institucional de policiar com direitos humanos. Buscou-se assim

desenvolver uma contribuição prospera e motivadora emoldurada nos parâmetros de uma segurança cidadã.

1.1 Percepção do Grupo Focal e o uso da ferramenta NVivo12

Diante do desafio entre compreender o cotidiano e as perspectivas dos operadores da segurança pública entrevistados e promover uma reflexão que nos trouxesse um substrato importante para análise sócio antropológica da acepção de direitos humanos sob a ótica da segurança cidadã, utilizamos a técnica do Grupo Focal. Elaboramos um roteiro de entrevista com oito questionamentos que mesclou perguntas objetivas com situações fáticas do dia-a-dia policial para serem debatidas nas três instituições. Este se encontra como apêndice ao final do trabalho.

Consoante a análise qualitativa da pesquisa utilizamos fontes primárias semi-estruturadas e em sua elaboração o auxílio do programa (software) NVIVO 12⁴ para caracterização das falas dos agentes de segurança em “nós” e visualização de resultados em tabelas comparativas.

Como esse estudo envolve a perspectiva da cultura com orientação etnográfica, os dados consolidados poderão auxiliar a visualização de diferentes pontos de vista sobre o tema proposto. Ao mesmo tempo, espera-se que favoreçam compreender o comportamento do grupo restrito, justificando-se a realização do Grupo Focal. Na acepção de Lúcia Ressel:

Os GFs são grupos de discussão que dialogam sobre um tema em particular, ao receberem estímulos apropriados para o debate. Essa técnica distingue-se por suas características próprias, principalmente pelo processo de interação grupal, que é uma resultante da procura de dados. Essa técnica facilita a formação de ideias novas e originais. Gera possibilidades contextualizadas pelo próprio grupo de estudo. Oportuniza a interpretação de crenças, valores, conceitos, conflitos, confrontos e pontos de vista. E ainda possibilita entender o estreitamento em relação ao tema, no cotidiano. Cabe enfatizar que o GF permite ao pesquisador não só examinar as diferentes análises das pessoas em relação a um tema. Ele também proporciona explorar como os fatos são articulados, censurados, confrontados e alterados por meio da interação grupal e, ainda, como isto se relaciona à comunicação de pares e às normas grupais (RESSEL, 2008. p.780).

Com o mesmo mote temático, porém por meio de outra técnica de pesquisa; durante dois meses no ano de 2009, foi realizada a pesquisa nacional “O que pensam os profissionais da segurança pública, Brasil” que ouviu 64.130 profissionais da segurança pública mediante

⁴ O NVIVO 12 é um software de análise de dados qualitativos, auxiliando da categorização e seleção de dados variados de pesquisa. O software foi desenvolvido para auxiliar pesquisadores e outras pessoas que trabalham com material não-estruturado a compilar, comparar e decifrar informação de forma rápida e segura.

questionários respondidos virtualmente (SCHABBACH, 2014, p.66). Nessa pesquisa vários pontos relativos à violência policial confrontante às ações e políticas de direitos humanos foram analisadas. Para nosso objeto, iremos colocar fôlego no aspecto citado por Marcos Rolim na referida pesquisa de 2009, que reproduzimos:

Finalmente entra em cena, com direito a voz e exercitando a liberdade de crítica, o principal ator no drama da segurança pública. O protagonista de épicos e tragédias, o cidadão comum e trabalhador – sempre alvo de cobranças, frequentemente objeto de preconceitos – aquele que, até hoje, paradoxalmente, não foi escutado e, por vezes, foi silenciado: o policial; a policial. E também o bombeiro militar, o guarda civil municipal e o agente penitenciário (SOARES; ROLIM; RAMOS, 2009. p. 01. Op. cit. SCHABBACH, 2014, p. 66).

Importante trazer em consideração que temos diretrizes legais impostas pela constituição e regimentos que norteiam a ação dos policiais especificamente nas suas atribuições. Além disso, cada corporação tem internamente regimentos rígidos de controle, corregedorias e subordinações que também sopesam nas decisões diárias de ação policial, conjuntamente com toda a carga da tarefa de prevenir e combater a violência e o crime.

O resultado e receptividade da pesquisa empírica nos surpreendeu, uma vez que os participantes se desacomodaram e conseguiram expor suas percepções e suas angústias dentro da temática. Nessa tarefa nos utilizamos do que refere a assertiva de Laplantine (2003, p. 173) quando diz que “a análise não apenas das reações dos outros à presença deste, mas também de suas reações as reações dos outros, é o próprio instrumento capaz de fornecer à nossa disciplina vantagens científicas, desde que se saiba aproveitá-lo.” Então, seguimos!

1.2 Organização do Trabalho

O trabalho está dividido em três capítulos, além da introdução. No capítulo I são apresentadas as bases de constituição da pesquisa, a motivação do viés etnográfico, a opção empírica do estudo e as concepções sobre direitos humanos e políticas públicas. Também é realizado um minucioso apanhado das políticas públicas desenvolvidas em Porto Alegre sob o filtro dos direcionamentos apontados nos Programas Nacionais de Direitos Humanos. No capítulo II, formulou-se um comparativo da evolução histórica das instituições e o envolvimento dessas com a temática DH. No último capítulo se aprecia, sob a esteira da formação sociocultural, como a normatividade ganha outro olhar no saber local. Nesse mote, são apresentados os dados qualitativos obtidos na pesquisa de campo, bem como a análise sócio antropológica realizada. Por fim, é feita uma proposta andragógica e gerencial no intuito de promover uma possibilidade que auxilie na construção de policial com direitos humanos.

2. DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: do conceito à ação governamental

A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos.

Hannah Arendt

No presente capítulo, iremos abordar os conceitos basilares sobre Direitos Humanos e como está constituída em Porto Alegre - RS a política pública relacionada e norteada pelas diretrizes dos Planos Nacionais de DH. Também será explicitada a motivação para conjectura temática da pesquisa acerca da segurança pública, direitos humanos e agir policial.

2.1 A Escolha do Tema, Formação e Critérios de Pesquisa

A atuação direta da segurança pública e do combate à criminalidade no Brasil é direcionada de maneira preponderante às instituições: Polícia Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e as Guardas Municipais (Art. 144 CF/88).

A opção de estudar a Brigada Militar, Polícia Civil e Guarda Municipal ocorreu por dois motivos: o primeiro por buscarmos analisar, em âmbito local, como se dá a percepção desses agentes; uma vez que nesse campo a probabilidade de conhecimento das políticas públicas desenvolvidas e as lacunas regionais entre segurança pública e direitos humanos, seria maior. O segundo motivo é o de trabalharmos com polícias em que a responsabilidade e a esfera de atuação estivessem aos auspícios do estado (ou município); apartadas dessa forma as polícias Federal, Rodoviária Federal e dos Portos.

A escolha pessoal também adveio da experiência que tive atuando nas duas áreas, DH e SP, em dois momentos distintos e de maneira muito intensa. Há 18 anos ingressei no quadro de servidores da Guarda Municipal de Porto Alegre e desde então trabalhei nas diversas frentes de atuação ostensiva e administrativa. Em 2006 fui convidada a auxiliar a Coordenação de Segurança Urbana da então Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU) como assistente. Em 2007 assumi a Coordenação de Direitos Humanos (CDH) deste mesmo órgão. As duas coordenações, juntamente com o Comando da Guarda Municipal, compunham, à época, a estrutura básica organizacional da Secretaria. Por dois anos à frente da CDH pude aprender e auxiliar no desenvolvimento das políticas afins dessa pasta. Em 2009 assumi o Comando Geral da Guarda Municipal. Naquele momento eram 536 servidores, sendo apenas 36 mulheres. Na experiência anterior da CDH havia

recebido muitas queixas e denúncias de uma atuação truculenta da GMPOA de maneira geral e especialmente direcionada a determinados grupos (negros e jovens) e a determinadas comunidades periféricas. Como Comandante da GMPOA vi que a atuação do dia a dia, muitas vezes requer rigidez pela própria vida e segurança do agente e este por sua vez não vê para si a proteção garantista de direitos. Não obstante ao desafio de ambos momentos, restou o questionamento intrigante que semeou a proposta de pesquisa. Como aproximar os dois campos a partir da lacuna edificada cultural e historicamente para uma nova base de construção que edifique uma segurança cidadã?

Quando assumi a CDH estava concluindo uma pós-graduação em Direitos Humanos. Curso esse ministrado gratuitamente pelo Ministério Público da União em parceria com a UFRGS. Tínhamos uma variedade de profissionais participantes desse curso: de Profissional do Sexo a Juiz de Direito. Na teoria e na prática, foi muito enriquecedor esse período. Já quando estive no Comando da GMPOA, havia concluído a pós-graduação em Segurança com Cidadania, na turma do ano 2005 na UFRGS. Esse curso também aprofundou de maneira muito qualificada o conhecimento na área da segurança pública e por sua vez permitiu vislumbrar, com os braços curtos de um setor do poder executivo local, o ideário de mudança do que fosse possível hierarquicamente.

Sabe-se que tratar da temática de Segurança Pública de maneira isolada prejudica qualquer possibilidade de evolução dos aspectos que tangem a construção da sociabilidade e da própria necessidade de intervenção estatal nas mediações conflituosas advindas do conviver em sociedade.

Como coloca Balestreri (2003, p. 21), durante muitos anos o tema “Direitos Humanos” foi considerado antagônico ao de Segurança Pública. Produto do autoritarismo vigente no país entre 1964 e 1984 e da manipulação, por ele, dos aparelhos policiais, esse velho paradigma maniqueísta cindiu sociedade e polícia, como se a última não fizesse parte da primeira.

A atividade policial, então, era caracterizada pelos segmentos progressistas da sociedade, de forma equivocadamente conceitual, como necessariamente afeta à repressão antidemocrática, à truculência, ao conservadorismo. “Direitos Humanos” como militância, na outra ponta, passaram a ser vistos como ideologicamente filiados à esquerda, durante toda a vigência da Guerra Fria (estranhamente, nos países do “socialismo real”, eram vistos como uma arma retórica e organizacional do capitalismo).(...) No Brasil, em momento posterior da história, à partir da rearticulação democrática, agregou-se a seus ativistas a pecha de “defensores de bandidos” e da impunidade. Evidentemente, ambas visões estão fortemente equivocadas e prejudicadas pelo preconceito. (BALESTRERI, 2003, p.21)

Por muito tempo, lamentavelmente, as políticas públicas de “controle social” no Brasil foram elaboradas a partir de uma série de (pré)conceitos oriundos de um histórico social patriarcal, escravagista e sectário. Diante de um cenário de obscurantismo de direcionamento dessas políticas, os resultados foram em sua maioria desastrosos. O controle social evidentemente foi direcionado a quem por sua origem era considerado perigoso e descumpridor da ordem. Em melhor classificação esses eram os pobres, negros e moradores das regiões periféricas nas cidades.

Por um lado, esta cultura se forma a partir de uma discriminação e uma estigmatização do homem rural, definido como rústico, “grosso”, “primitivo” e violento. Por outro, nas áreas urbanas, as representações sociais desta cultura da violência se fundam em uma imagem do “criminoso virtual”: o homem pobre, jovem, negro e favelado, em qualquer circunstância, será o suspeito, o abordado, o alvo preferencial. (TAVARES DOS SANTOS, 2014, p.22)

Enquanto a Sociologia Clássica nos remete a formação do Estado-Nação a partir do monopólio da coerção física atribuído à funcionários orientados pelos detentores do poder estatal (TAVARES DOS SANTOS, 2007), na atualidade um dos grandes motes de investigação está na manutenção da ordem desafiada pelas contrapartidas do estado democrático de direito.

Por derradeiro, sob o olhar da sociologia e da antropologia, voltadas para investigação da cultura e da sociedade, é de suma importância avaliar os fatores que implicam uma ação social prática e simbólica, sistematicamente direcionada a modelar seres humanos, em termos individuais ou coletivos.

A Sociologia é uma disciplina com grandes implicações práticas. Pode contribuir de várias formas para a crítica social e para a aplicação de reformas sociais. Para começar, uma melhor compreensão de um determinado conjunto de circunstâncias sociais oferece-nos muitas vezes a possibilidade de o controlar. Ao mesmotempo, a Sociologia fornece os meios para melhorarmos a nossa sensibilidade cultural, criando condições para que as políticas se baseiem numa consciência de valores culturais diferentes. (GIDDENS, 2008, p.18)

Quando elaboramos a pesquisa de campo para compreender como os direitos humanos são vistos pelos agentes de segurança pública e como essa perspectiva poderia ser direcionada ou não a partir de um posicionamento institucional, fez-se necessário neutralizar os pré-conceitos adjacentes da experiência pessoal e profissional. Vejamos o que discorre a antropóloga Denise Jardim:

Os antropólogos correm atrás de conceitos vulgarizados, que circulam amplamente. A antropologia é vista como extremamente instrumental e como uma discursividade

que se dissemina, para além do debate antropológico. A perspectiva antropológica, por certo, se vê exigida entre as imagens a ela projetadas e a vontade de realizar plenamente seu ofício. Mas que ofício é esse? De um lado, descortina-se à disposição (definida em sua formação) por abandonar velhas certezas conceituais, recuperando seu fôlego analítico. De outro, atende a demanda por “decodificar” os significados dessas diferenças culturais. (JARDIM & LÓPEZ, 2013, p.08)

Pesquisar para impulsionar evidências acumuladas, colocando-as na prática com diretrizes regionais, nos parece ser uma ação inovadora também no policiamento da “modernidade tardia”⁵.

Anthony Giddens (1991, p.22) pondera que uma característica importante da modernidade tardia é o seu dinamismo, derivado de três fontes dominantes: a separação entre tempo e espaço, o desenvolvimento de mecanismos de desencaixe e a apropriação reflexiva do conhecimento. No que concerne à separação entre tempo e espaço, pode-se dizer que ela provoca as relações entre indivíduos, grupos ou instituições ausentes, em que “os locais são completamente penetrados e moldados em termos de influências sociais bem distantes deles” (LUVIZOTTO, 2010)

Nesse aspecto, vemos que a questão cultural e de “enxergar o outro como a si próprio” é um ponto crucial de análise quando tratamos dos fatores incidentes da violência e, conseqüentemente, da segurança pública:

A lógica cultural da modernidade tardia, marcada pela insegurança, repõe a alteridade cultural, pois o culto da liberdade individual e o desdobramento da personalidade passam ao centro das preocupações. Rompe-se a consciência coletiva da integração social. Vivemos uma situação de incerteza fabricada, na qual há uma pressão contínua para dismantelar as garantias socialmente construídas. Trata-se de uma ruptura do contrato social e dos laços sociais, provocando fenômenos de desfiliação e de ruptura nas relações de alteridade, dilacerando o vínculo entre o eu e o outro. (TAVARES DOS SANTOS; BARREIRA, 2016, p. 26)

Dessa forma, identificar o cotidiano e a percepção desses profissionais enquanto operadores do poder de polícia estatal ensejará insumos para uma ação que aproxime essas áreas com maior eficácia. A construção metodológica sob o escopo etnográfico está apresentada no terceiro capítulo, item 4.1 – *Construção Etnográfica e definição do Público Alvo*. A entrega final será de uma proposta com base nos achados da pesquisa e que pretende ser benéfica a atuação policial consoante a defesa de direitos humanos.

⁵ Levamos em consideração o conceito de uma sociedade imbricada na “modernidade tardia” que implica dizer: “As características da ‘modernidade tardia’ seriam a repetição da exclusão social, a disseminação das violências, a ruptura de laços sociais e a ‘desfiliação’ de algumas categorias sociais, como a juventude, uma das grandes vítimas da civilização.”(TAVARES, 2009, p. 145)

2.2 Direitos Humanos: Apontamentos sobre a Base Normativa e Sociológica

Se há algo que possa ser considerado essencial ao que chamamos “civilização”, esse algo é a construção lenta, mas inexorável, do edifício da dignidade de cada ser humano e de suas comunidades.

Ricardo Balestreri

Iremos aqui abordar de maneira sucinta os principais aspectos históricos e de fundamentação teórica sobre Direitos Humanos. Após diversas leituras sobre a formação desses direitos, não consideramos que seja necessário estabelecer um marco de surgimento, apenas citar que encontramos escritos que relegavam a origem dos Direitos Humanos no antigo Egito e na Mesopotâmia.

Contudo, poderíamos dizer que formalmente se situa uma organicidade do tema em meados do séc. XVIII ao passo do Iluminismo. Mas, se quisermos extrapolar na epistemologia do conceito, podemos dizer que livros religiosos como a Bíblia católica por exemplo, demonstram vários episódios condizentes aos direitos humanos.

Em pesquisa realizada no ano 2008 por ocasião da pós-graduação em DH, fiz um apanhado importante, o qual reproduzo parcialmente aqui. É fundamental na sociedade contemporânea, envolta por adversidades e intolerâncias interpessoais, a existência de um conjunto de defesas acionáveis ao olhar crítico e formal das limitações da interação social. Garantir uma convivência livre, digna e igual à todas as pessoas é o papel principal dos direitos humanos.

Consoante a essa característica, não poderíamos olvidar de trazer para o debate os escritos valiosos dos estudiosos da chamada Escola de Sevilha, onde se firmou uma referência na Teoria Crítica dos Direitos Humanos: os direitos humanos como produtos culturais. Seus principais autores Joaquim Herrera Flores e David Sanchez Rubio.⁶

Herrera Flores (2009, p.43), estabelece a hipótese de que os direitos humanos são produtos culturais surgidos predominantemente no Ocidente a partir do século XV, propostas que “se apresentam sob o guarda-chuva protetor e globalizador da universalidade (são direitos humanos porque pertencem aos humanos)”. Nessa senda, para o autor, “o conceito de direitos humanos nos deveria proporcionar instrumentos de luta e de intervenção.” Segundo ele, esses direitos, no escopo da modernidade ocidental capitalista, seguem em expansão até o século

⁶A **Teoria Crítica dos Direitos Humanos**, nomeada de teoria da (re)invenção dos Direitos Humanos, surgiu como o resultado de um trabalho coletivo realizado na Universidade Pablo de Olavide, em Sevilha, no Programa Oficial de pós-graduação em Direitos Humanos e Desenvolvimento.

XXI. Não obstante, a burguesia em ascensão durante os séculos XVII e XVIII utilizou os direitos do cidadão para resistir ao esquema de relações que primava nas monarquias absolutistas. Nesta fase histórica não se pode falar ainda em direitos humanos como caracterizamos hoje (FLORES, 2010, p. 100).

Os direitos humanos devem ser entendidos como produtos culturais, uma vez que produtos culturais são o resultado ou a manifestação simbólica das relações humanas em um contexto específico – entorno de relações –, estabelecidas intersubjetivamente (social), na própria subjetividade (psíquica) ou com o mundo natural, como, por exemplo, as novelas, as teorias ou mesmo as concepções de direitos humanos, etc. São determinados pelo contexto e, por sua vez, condicionam a realidade contextual da qual emergem e na qual estão inseridos (circuito de reação cultural) (HERRERA FLORES, 2009).

Em um cenário de mundialização, os direitos humanos configuram demandas da própria sociedade e com essa concepção a Teoria Crítica dos Direitos Humanos é formulada. Direitos Humanos fariam parte de um processo reativo, de práticas de processos sociais, econômicos, normativos e políticos em busca da dignidade humana.

Flores (2010) relativiza a ideia de universalidade dos direitos humanos, considerando os direitos humanos como produtos culturais possivelmente advindos de um contexto de relações sociais e não naturalmente ligado à genética humana. Essa seria uma maneira de enxergar o outro de forma diferente, sendo esse configurado de elementos essenciais às próprias concepções de dignidade humana.

Com a formalização legal dos DH, Flores (2004, p.372) adverte que embora sejam indispensáveis os embates judiciais, a luta por dignidade não pode ser aprisionada pela lei.

Los derechos humanos funcionan como ese contexto de narraciones al establecer “procesualmente” las relaciones entre el mundo normativo y el mundo material, entre los límites y obstáculos de la realidad y las demandas ético culturales de la comunidad. (HERRERA FLORES, 2010, p.95)

Assim, conforme Flores (2009, p. 110) os direitos humanos devem ser considerados como resultado dos processos das relações sociais ocidentais guiados pelos desdobramentos do processo de acumulação capitalista desde o século XV até os dias de hoje. A análise do contexto vinculada às configurações sociais e históricas é que deve nortear a proposição de significado e não a mera posituação dos direitos humanos. DH são processos, dinâmicas e lutas históricas, resultado de resistências contra a violência que as manifestações de poder exercem contra os indivíduos e as coletividades (HERRERA FLORES, 2010, p. 99).

Los derechos humanos, en su integralidad y desde el universo normativo de resistencia que defendemos en estas páginas, constituyen algo más que el conjunto de normas formales que los reconocen y los garantizan a un nivel nacional o internacional, formando parte de la tendencia humana ancestral por construir y asegurarlas condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que permiten a los seres humanos perseverar en la lucha por la dignidad, (...) (HERRERA FLORES, 2010, p.97).

Por serem produtos culturais, os DH podem se prestar a reações políticas, econômicas, sociais e jurídicas, de acordo com dado momento ou circunstância, mas preservando, em si, os caminhos que cada formação social constrói cultural e historicamente para buscar a dignidade (COPPELI, 2014).

Na mesma linha discorre Boaventura de Souza Santos (1997, p.107), ao colocar que “A política dos direitos humanos é basicamente uma política cultural. Tanto assim é que poderemos mesmo pensar os direitos humanos como sinal do regresso do cultural, e até mesmo do religioso, em finais de século”:

A minha tese é que, enquanto forem concebidos como direitos humanos universais, os direitos humanos tenderão a operar como localismo globalizado - uma forma de globalização de-cima-para-baixo. É sabido que os direitos humanos não são universais na sua aplicação. (...) Se observarmos a história dos direitos humanos no período imediatamente a seguir à Segunda Grande Guerra, não é difícil concluir que as políticas de direitos humanos estiveram em geral ao serviço dos interesses económicos e geopolíticos dos Estados capitalistas hegemónicos (SANTOS, 1997, p. 111-112).

É na dignidade humana que reside o comum e universal no que se considera como marco cultural dos DH caracterizado pelas pautas que interpretam e intervêm no mundo. Dallari (1988, p.07) acentua na mesma direção de Herrera Flores quando refere: “O crescimento econômico e o progresso material de um povo têm valor negativo se forem conseguidos à custa de ofensas à dignidade de seres humanos.” Sobre dignidade da pessoa humana, Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p.63) agrega:

Dignidade é a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa, tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2009, p. 63).

O jurista Norberto Bobbio (2004, p.07, 09 e 21) assenta que dignidade humana é a qualidade necessária para o desenvolvimento das potencialidades físicas, psíquicas e morais de todo ser humano. Assim, “Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e

protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica de conflitos.” Bobbio, na obra *A Era dos Direitos* traz diversos aspectos relevantes sobre a matéria. Para o autor, direitos humanos são um construído jurídico historicamente voltado para o aprimoramento político da convivência coletiva. O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas. Prossegue:

Do ponto de vista teórico, sempre defendi — e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos — que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004, p. 25).

José Luis Bolzan Morais (2010, p. 131) define que DH são um “conjunto de valores históricos básicos e fundamentais, que dizem respeito à vida digna jurídico-político-psíquico-físico-econômica e afetiva dos seres humanos e de seu habitat, tanto daqueles do presente quanto daqueles do porvir (...)”. DH, segundo o autor, surgem sempre como condição fundante da vida e impõem aos agentes político-jurídico-econômico-sociais a tarefa de agirem no sentido de permitir e viabilizar a possibilidade de que todos possam usufruí-los em benefício próprio e comum ao mesmo tempo.

Dito em pesquisa anterior (ABRÃO, 2008), é cabível a diretriz argumentativa do sociólogo Boaventura de Souza Santos (1997) sobre direitos humanos e multiculturalismo. O autor nos fala sobre as dimensões de inserção dos direitos humanos sobre o aspecto societário histórico. Afirma existir tensões dialéticas na modernidade ocidental onde os direitos humanos podem ser colocados simultaneamente a serviço de uma política reguladora e de uma política emancipatória; quer como globalização hegemônica, quer como globalização contra hegemônica. Segundo Boaventura de Souza Santos, os direitos são inerentes ao indivíduo e protegem-no das ações do Estado, não de atores ou de empresas privadas. E em outra obra complementa: “Os valores promovidos por intermédio dos direitos humanos favorecem a globalização das economias. Os direitos humanos são o desafio mais coerente e poderoso à ideologia da globalização.” (SANTOS, 2003, p. 562-565)

Trazemos também a acepção do sociólogo alemão Norbert Elias⁷(1994, p. 189) sobre a destinação ordinária de avocação aos direitos humanos no estado positivista: “Ao falar de

⁷Norbert Elias (1897-1990) buscou construir uma abordagem metodológica holística para entender como as sociedades modernas se configuram e como se transformam. Ele criticou abertamente o uso de modelos sociológicos baseados na imputação de funções pré-estabelecidas, recusando as interpretações que consideram o desenvolvimento da sociedade como um fenômeno linear inevitável e enfatizando a necessidade de uma análise

direitos humanos, estamos dizendo que o indivíduo como tal, como membro da humanidade, está autorizado a ter direitos que limitem o poder do Estado sobre ele, sejam quais forem as leis desse Estado.”

A configuração normativa hodierna dos DH ganhou caráter de legislação internacional após a Segunda Guerra Mundial com a assunção da Organização das Nações Unidas, em 1945, e a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948; um conjunto de 30 artigos descritivos dos direitos fundamentais para toda humanidade. Versa o artigo primeiro: “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Segundo o jurista e filósofo italiano Norberto Bobbio (2001, p. 46) “A Declaração Universal dos Direitos do Homem representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade.”

Assim, no ensejo de acrescentar um cunho doutrinário para essa conceituação, registramos que importantes catedráticos consagraram uma evolução de gerações sucessivas de direitos da natureza humana. Consideradas em três, quatro ou cinco gerações ou dimensões que buscam acompanhar a necessidade de subsidiar violações que se inovam velozmente a cada dia. A evolução dos DH, portanto, está associada às necessidades essenciais de cada época, configuradas a partir das exigências da coletividade. Importante verificar que a ideia de gerações de direitos não é uma relação substitutiva e sim cumulativa ao longo das concepções teóricas que foram sendo desenvolvidas.

Os direitos humanos, também denominados por alguns autores como direitos do homem ou fundamentais (Dallari, 1998. p. 07)⁸, quando demonstrados em sua evolução histórica e em dimensões temáticas, são classificados em: Direitos Cíveis e Políticos (séc. XVIII e XIX), Direitos Sociais e Econômicos (séc. XIX e XX, primeiras décadas), Direitos Coletivos e Difusos (séc. XX), Direitos da Bioética (final do séc. XX), e Direitos Virtuais (séc. XXI)(WOLKMER, 2010, p.15). Segundo Bobbio (2004, p. 25), “Dessa classificação, podemos apreender que os direitos surgem de acordo com o progresso técnico da sociedade, isto é, as fases ou gerações refletem as evoluções tecnológicas da sociedade, que criam novas necessidades para os indivíduos.”

processual que contempla tanto os processos de integração como os de diferenciação social. Argumentou que é preciso superar a antítese usualmente encontrada no debate sociológico, que opõe duas perspectivas: determinismo de normas e estruturas vs. liberdade da ação individual.

⁸Segundo Dalmo de Abreu Dallari a expressão “direitos humanos” é uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana. Esses direitos são considerados fundamentais porque sem eles a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver ou participar plenamente da vida.

Também os direitos do homem são, indubitavelmente, um fenômeno social. (...)Essa multiplicação (já dizendo “proliferação”) ocorreu de três modos: a) porque aumentou a quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico, ou homem em abstrato, mas é visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc. Em substância: mais bens, mais sujeitos, mais status do indivíduo(BOBBIO, 2004, p. 83).

Para o sistema normativo jurídico, direitos humanos ganham um caráter institucionalizado a partir das legislações internacionais.

Tem-se que os direitos fundamentais são o conjunto de direitos e liberdades do ser humano institucionalmente reconhecidos e positivados no âmbito do direito constitucional positivo de determinado Estado, enquanto que os direitos humanos estão abarcados pelo direito internacional, porquanto extensivos a todos os seres humanos, independentemente de sua vinculação a determinada ordem constitucional, apresentando validade universal e caráter supranacional.(MABEL MORAES, 2008)

Faz-se oportuno citar, porém, que existe uma diferença entre a efetiva aplicação das normas dos direitos fundamentais e dos direitos humanos. Entendemos que, relativo aos primeiros, existem instâncias formais para execução de sanções caso sejam descumpridos. Já para os direitos humanos “*latu sensu*” dependem sempre de uma positivação que varia da posição constituinte de cada país para vincular seu alcance aos ordenamentos internacionais.

Contudo, não há consenso que possa afirmar com legítima certeza uma definição universal de DH. Expressão essa composta de Direito (como expressão reduzida do justo ou ciência das leis) e humanos (existência da condição humana). Trata-se de uma questão política, filosófica, jurídica e antropológica.

Para pacificar nossas tensões em relação a demanda de conceituação, nos utilizamos de um trecho da obra de Escrivão Filho:

(...) o debate conceitual dos direitos humanos encontra, como fundamento teórico, um caminho orientado pela ação humana organizada em processo de libertação. Assim os direitos humanos voltam ao domínio do agir humano, de modo que se compreenda que eles são efetivamente construídos e desconstruídos, reconhecidos e negados, efetivados e violados na dialética da história(ESCRIVÃO FILHO, SOUZA JUNIOR, 2016, p. 30)

E no intuito de finalizar esse apanhado de considerações, mas longe de contemporizar todo o tema, destacamos o posicionamento de Davi Sánchez Rubio (2010, p.220), no qual a dimensão formal e a dimensão efetiva dos direitos humanos estão atreladas à ação humana e suas tramas sociais: “La separación entre la dimensión normativa y formal de la dimensión efectiva y concreta de los derechos humanos se descubre principalmente a través

de la manera de articularse y darle sentido a la acción humana. Por esta razón, es necesario en todo momento vincular los derechos humanos con las tramas sociales que los constituyen. “

2.3 Advento dos Direitos Humanos no Brasil

A formação do Estado brasileiro atravessou diversos fatos históricos que demarcam desde a ausência de qualquer regramento que deliberasse sobre a dignidade humana até tratados internacionais de cunho específico ao tema na modernidade.

De maneira breve, mas para registro, desde o início da colonização do território brasileiro em 1500, podemos tratar de um estado das coisas onde nativos indígenas e negros escravizados eram considerados sem “humanidade”. A mão de obra escrava, os pajens, toda a base que envolveu o patriarcalismo no Brasil, sofreu duras atrocidades desumanas.

No percurso histórico, pode-se dizer que na Constituição de 1824 já há uma afirmação dos direitos políticos e civis com o objetivo de garantir principalmente a liberdade, a segurança individual e a propriedade; ainda que o poder estivesse concentrado nas mãos do imperador.

Regamentos ligados ao tema foram sendo escritos para manipular circunstâncias através das lutas por libertação da população escravizada (formação de quilombos, clubes sociais abolicionistas, etc.) que não puderam ser contidas pelo império. Exemplo são as Leis do Ventre Livre (1871), do Sexagenário (1885) e a Lei Áurea (1888), do período colonial.

Já no período republicano, a Constituição de 1891 previa outra série de direitos individuais, como o *Habeas Corpus*, ampla defesa e livre associação e reunião. O voto direto para senadores, deputados e presidente também foi garantido. Contudo mulheres, mendigos e analfabetos ainda eram impedidos de votar.

A partir da Revolução Constitucionalista, de 1932 a 1934, foi prevista a assistência judicial gratuita, comunicação de prisão ao juiz competente, proteção do direito líquido. Também se lançou um rol de garantias ao trabalhador: proibição do trabalho de menores de 14 anos, previsão de salário mínimo ao trabalhador, descanso semanal remunerado, entre outros. Porém, em 1937, tais garantias sucumbem com o advento do Estado Novo, período em que a ausência de direitos e liberdades prevaleceu. Até 1945, com o fechamento do Congresso e proibição de funcionamento dos partidos políticos, passa a vigorar o autoritarismo no país. A censura era promovida pela Polícia Especial e pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP).

O período de 1930 a 1937 representou um primeiro ensaio de participação popular na política nacional. Foi tentativa ainda hesitante e mal organizada. Não houve tempo para o aprendizado da participação, para a organização de partidos ou movimentos bem enraizados. Além disso, os principais movimentos populares, a ANL e AIE, não eram particularmente simpáticos a democracia representativa. O objetivo de quase todas as correntes políticas da época, em consonância com o ambiente internacional, era o de conquistar o Estado, com ou sem o apoio popular. Ganham os que já estavam no poder (CARVALHO, 2002, p.144).

Uma nova constituição que restaurou e ampliou direitos e garantias individuais foi promulgada em 1946. Contudo, com a instauração do Regime Militar em 1964⁹, o Congresso foi novamente fechado, extinguiu-se os partidos políticos, ampliou-se a repressão policial e o período foi marcado pela perseguição, tortura e assassinato aos opositores.

Após 1967, o Brasil foi assolado por atos institucionais que diminuíam as liberdades individuais e as garantias fundamentais em nome da segurança nacional (SOUZA, 2009). “Na década de 70 surgiram diversos movimentos em defesa dos presos políticos, dos desaparecidos e na luta pela anistia, alguns dos quais se tornaram organizações não governamentais que contribuíram para a criação, em 1982, do Movimento Nacional de Direitos Humanos” (MESQUITA NETO, 1999).

Com 21 anos de duração da Ditadura Militar, o Brasil carregou marcas de violação de direitos humanos – mortes e desaparecimentos – que apenas em 2012 foram descortinadas pela Comissão Nacional da Verdade. Salienta-se também que esse período possui um aspecto fundamental de análise, qual seja, a relação entre a potencial incidência das práticas policiais adquiridas e institucionalizadas na Ditadura Militar para compreensão dos mecanismos que ingerem configurações violentas associadas às polícias na democracia, em especial relacionados a determinados sujeitos de ação ou vitimização das polícias: homens jovens e negros oriundos da periferia (bairros e assentamentos humanos populares e/ou precários). Ponderamos, portanto, que há essa cicatriz institucional nos entes policiais e que tratar do tema internamente trará à luz questões intrínsecas, por vezes veladas, na atividade repressora do Estado. Iremos fazer esse paralelo na análise dos grupos focais.

Já no período de redemocratização do país em 1985, após uma intensa luta pública contra Ditadura Militar, adveio a Constituição Federal chamada de “Cidadã”. Considerada um marco jurídico na defesa de direitos, a Carta Magna torna o Brasil um dos países com base legal mais ampla e robusta em relação aos Direitos Humanos.

⁹O Golpe Militar de Estado ocorreu em 1º de abril de 1964 com a deposição do Presidente João Goulart, quando a sede da União Nacional dos Estudantes (UNE), na Praia do Flamengo, no Rio de Janeiro, foi incendiada e foi decretado o Ato Institucional n. 1. Período em que Direitos Humanos emolduravam-se antagônicos ao ofício da Polícia.

Tavares dos Santos (2007) refere o período pós-ditadura militar como de surgimento de uma série de organizações militantes de direitos sociais e de direitos humanos:

A partir da democratização do país, em 1985, novas lutas sociais contra as diversas formas de violência foram promovidas por entidades da sociedade civil, tais como Organização dos Advogados do Brasil (OAB), Pastoral da Terra, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Igreja Evangélica de Confissão Luterana, partidos políticos (tais como o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Brasileiro (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), comissões de direitos humanos, em assembleias legislativas de diversos estados e na Câmara dos Deputados; movimentos de mulheres; movimentos contra a violência homofóbica; os movimentos negros; diversas organizações não-governamentais (ONGs) e grupos de pesquisa em universidades públicas (TAVARES DOS SANTOS, 2007, p.78).

O atual Ministro do STF, Alexandre de Moraes, em sua obra *Direitos Humanos Fundamentais* (1997), cita como estão expostos o conteúdo da matéria na CF/88:

Positivamente são direitos e garantias fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988: Direitos Individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos, direitos relacionados à existência, organização e participação em partidos políticos. O conceito de direitos humanos, formulado juridicamente como prerrogativa, é geralmente aceito como tendo uma origem ocidental (MORAES, 1997, p. 46).

Com a participação do Brasil em 1993 na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, elabora-se o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I) no ano de 1996. Os PNDHs têm origem em 1993 na Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena. Essa Conferência orientou que os Estados membros das Nações Unidas constituíssem, objetivamente, programas nacionais de direitos humanos, não obstante esses não possuem valor de lei. Ao adotar, em 13 de maio de 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos, o Brasil se tornou um dos primeiros países do mundo a cumprir recomendação da Conferência Mundial de Direitos Humanos, atribuindo ineditamente aos direitos humanos o status de política pública governamental. O PNDH foi criado, com base no art. 84, inciso IV, da Constituição, pelo Decreto nº 1904 de 13 de maio de 1996, "contendo diagnóstico da situação desses direitos no País e medidas para a sua defesa e promoção, na forma do Anexo deste Decreto".

Apesar dos avanços da CF/88 no que se refere a direitos individuais e coletivos, foi entre 1994 a 2002, no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) que a temática Direitos Humanos entrou na agenda política. Existem três versões do PNDH, as versões I e II foram publicadas durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e a última, ou

PNDH III, foi publicada no final de 2009, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Contudo, percebe-se que o PNDH I se restringe à uma compreensão pouco abrangente do que se caracteriza a dignidade da pessoa humana em todas suas multiplicidades. Sergio Adorno (2000) ressalta esse ponto da questão:

Embora o Programa Nacional de Direitos Humanos se fundamente na concepção de indivisibilidade dos direitos humanos, ele jamais aborda a questão dos direitos econômicos e sociais. Em particular, os movimentos de direitos humanos questionam a possibilidade de alcançar avanços reais e concretos caso problemas relacionados ao desemprego, à fome, à seca, à reforma agrária, entre outros, não sejam equacionados. (ADORNO, 2000, p.147)

Conforme já mencionamos, vale novamente destacar que foram a partir dos PNDHs que as políticas de Direitos Humanos passaram a fazer parte dos planos de governo nos três níveis Federal, Estadual e Municipal com direcionamento do orçamento público. O PNDH II amplia a esfera de garantia de direitos e menciona o monitoramento de ações vinculadas ao orçamento público:

O PNDH II incorpora ações específicas no campo da garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer, assim como propostas voltadas para a educação e sensibilização de toda a sociedade brasileira com vistas à construção e consolidação de uma cultura de respeito aos direitos humanos. Atendendo a anseios da sociedade civil, foram estabelecidas novas formas de acompanhamento e monitoramento das ações contempladas no Programa Nacional, baseadas na relação estratégica entre a implementação do programa e a elaboração dos orçamentos em nível federal, estadual e municipal. O PNDH II deixa de circunscrever as ações propostas a objetivos de curto, médio e longo prazo, e passa a ser implementado por meio de planos de ação anuais, os quais definirão as medidas a serem adotadas, os recursos orçamentários destinados a financiá-las e os órgãos responsáveis por sua execução.¹⁰ (Introdução, PNDHII) grifamos

Entre 1996 a 2008, foram realizadas 11 Conferências Nacionais de Direitos Humanos no Brasil. Na sequência de fatos relacionados ao tema, outro avanço relevante foi a construção do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, lançado no final de 2003.

Um grande aparato de formalização de pautas em defesa de DH se deu a partir desses movimentos¹¹ e durante os anos de 2003 a 2010, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva¹²

¹⁰ Trecho texto Introdutório PNDH II. Disponível em file:///C:/Users/Lorec/Desktop/Mestrado%20UFRGS/Dissertação/Plano%20Nacional%20de%20DH%201-2-3/pndh_2_integral.pdf. Acesso em 25/04/2020.

¹¹ Outros marcos merecem ser mencionados: a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que entrou em vigor em 2008 e deu origem ao Estatuto da Pessoa com Deficiência, instituído em 2015; o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), apresentado em maio de 2009; o Estatuto da Igualdade Racial, promulgado em 2010; e a aprovação de uma nova Lei da Migração, em 2017. A principal demonstração de que se formulou uma política de Estado nesse campo foi a aprovação, em dezembro de 2009, da terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos, que ampliou significativamente o seu escopo e seus compromissos. (PRONI, 2017, p. 161-194)

e de 2011 a 2016, no governo de Dilma Rousseff (PT), criou-se estruturas de estado para dar atenção à essas políticas. No governo de Michel Temer (PMDB) de 2016 a 2018, pouquíssimas iniciativas de promoção aos DH foram estabelecidas. Atualmente, como veremos pontualmente no subtítulo “*Identidade Relacional e Cenário atual sobre os temas: garantias de direitos humanos e segurança pública com cidadania*”, vivemos a era da negação dos direitos humanos no Brasil.

2.4 Políticas Públicas de Direitos Humanos em POA-RS: ações do poder executivo no Modelo de Gestão municipal

Fizemos um recorte necessário para compreendermos com mais nitidez como são alocados os recursos orçamentários que se destinam à implementação de políticas de direitos humanos na cidade de Porto Alegre - RS.

Para tanto, vimos que somente a partir de 2006 no Plano Plurianual da cidade (PPA), agrupado em programas de Governo consoantes a um Mapa Estratégico de Gestão, se tornou possível visualizar de maneira pontual quais políticas de direitos humanos se desenvolveram e qual o orçamento destinado para cada uma.

Uma política pública demonstra maior ou menor atenção/importância para um governo dependendo do investimento financeiro e institucional que nela é despendido. Há características legais na destinação orçamentária consideradas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) que também foram pesquisadas neste subitem.

Importante ainda ressaltar que os fatores condicionantes das políticas públicas estão sujeitos à alteração de acordo com a demanda social. Contudo, predominantemente, iremos verificar como essas políticas foram constituídas, com que objetivo e se estão ou não aliadas à conjectura entre a promoção de DH transversalmente a uma proposta de segurança cidadã.

¹²Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, todos vinculados à Presidência da República.

2.4.1 Constituição da Política Pública – Epítome

Para configurarmos os níveis de atuação, abrangência e influência de uma ação estatal em nível social e cultural, precisamos explicar, ainda que de forma breve, sobre como se constitui uma política pública.

Em pesquisa que realizamos por ocasião da especialização *stritu senso* em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal do Tocantins, no ano 2012, levantamos pontos interessantes que trazemos aqui para auxiliar nessa construção.

As configurações da função do Estado fazem parte desse contexto, uma vez que as transformações ao longo do tempo, especialmente no avanço democrático mundial demonstram que a responsabilidade do “contrato social” também se amplia na medida que as demandas (políticas) e as contrapartidas (impostos) estão sob o mesmo pêndulo. Assim trazemos uma acepção importante descrita no Manual de Políticas Públicas do Sebrae (2008, p. 05):

A função que o Estado desempenha em nossa sociedade sofreu inúmeras transformações ao passar do tempo. No século XVIII e XIX, seu principal objetivo era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo. Entretanto, com o aprofundamento e expansão da democracia, as responsabilidades do Estado se diversificaram. Atualmente, é comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade. Para tanto, ele necessita desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente (CALDAS, 2008).

Tais ações estatais deveriam atingir resultados em diversas áreas no intuito de promover um “retorno” a sociedade pagadora de impostos. Para tanto, os governos se utilizam das políticas públicas. Segundo definição do SEBRAE, “(...) Políticas Públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade (...)” (SEBRAE/MJ, 2008). Também em outra definição, como afirma Pablo Santos (2012, p. 05): “Políticas públicas são ações geradas na esfera do Estado e que têm como objetivo atingir a sociedade como um todo ou partes dela”.

Celina Souza (2006, p.20-45) refere que as políticas públicas na sua essência estão ligadas fortemente ao Estado e é este que determina como os recursos são usados para o benefício de seus cidadãos; onde o dinheiro sob forma de impostos deve ser investido; e, no final, realizada a prestação de contas pública dos valores gastos em favor da sociedade.

Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da

ciência política e da economia. (...) Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p.25-26).

Dito de maneira mais pontual: no caso da República Federativa e democrática do Brasil, as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Essa faz solicitações (pedidos ou demandas) para os seus representantes (deputados, senadores e vereadores) e estes mobilizam os membros do Poder Executivo, que também foram eleitos (tais como prefeitos, governadores e inclusive o próprio Presidente da República) para que atendam as demandas da população (SEBRAE, 2008, p. 05-06).

A definição de políticas públicas é discutida em todas as áreas do conhecimento, no entanto é no âmbito da Ciência Política que esta ganhagrande destaque nas discussões teóricas. Na égideoperacional, sob a regência do questionamento tradicional da ciência política, busca-se saber o quê o governo trata como política pública essencial para o bem-estar da população. Insta nesse processo considerar que há forças internas em disputa no processo decisório.

A análise dos conteúdos da política, ou “*policy analysis*”, passa pela inter-relaçãoentre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política. Conforme diz Klaus Frey (2000, p. 215)“nos países em desenvolvimento, é preciso levar em consideração o fato de que o instrumento analítico-conceitual é deficitário.”

Entre as definições teóricas sobre políticas públicas que vimos, encontramos um resumo interessante construído por Celina Souza, que assim explana:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 20-45) grifamos

Também Dagnino ressalta a abrangência de escopo que uma política pública pode ter como influência para grupos sociais diversos e como se dá a importância desta discussão, nestes termos:

Assim, podemos afirmar que o fato de as políticas públicas poderem influenciar a vida de todos os envolvidos por problemas de esferas públicas e política (*politics*), que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais, e as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado um lócus privilegiado de expressão, vem tornando a Análise de Política um campo de trabalho cada vez mais importante. (DAGNINO, 2009, p.80)

Por derradeiro, cabe registrar que existe um ciclo de definição e constituição da política pública e um dos primeiros aspectos que devemos atentar para uma análise coerente do tema proposto reside em fazer a diferenciação entre os conceitos de *projeto*, *política* e *política pública*. Como bem observa o professor Édi Benini, em aula ministrada no curso de pós-graduação em Gestão Pública, Pólo Porto Alegre, em 2011/2012: projeto diz respeito à articulação de ideias, constituído de análise, propostas (objetivos e metas) e ações. O mote que circunda o conceito de política se refere à articulação de interesses e tensionamento de posições; e, por fim, a política pública é a articulação dos estados nacionais, que pode ser de Estado ou de governo (ABRÃO, 2012).

No que tange à discussão sobre política pública de Estado ou de governo é importante destacar que essa definição depende do grau de institucionalização da política. Assim, as variáveis que compõe a questão podem ser delimitadas como: a organização política; o marco jurídico afixado; o orçamento destinado; a implementação via corpo técnico (servidores de carreira) e a força ética-política societal.

Considerando todos esses aspectos, passaremos ao próximo tópico do estudo, especialmente para apreciação das políticas públicas em direitos humanos elaboradas em Porto Alegre, desde 2006, sob o escopo das variáveis mencionadas até aqui.

2.4.2 Modelo de Gestão e Portal de Gestão em Porto Alegre – RS

Ao elaborarmos uma análise do investimento na política pública constantes nos Planos Plurianuais (PPAs), a partir do ano 2006 em POA-RS, vimos que seria importante traçar também um panorama breve do cenário político que o momento retratava.

No primeiro PPA da série de leis por Programas Estratégicos tínhamos à frente da prefeitura o prefeito José Fogaça (PMDB). Iniciava-se uma parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC) e com o Programa Gaúcho de Qualidade e Competitividade (PGQP).

Nesse ínterim se buscava modernizar a administração no que se refere às técnicas de gestão previstas em metodologias como o *Balanced Scorecard* e PDCA.¹³

Conforme consta na página web da prefeitura de POA-RS¹⁴, e reproduziremos a seguir, esta administração intensificou a implantação do modelo de gestão administrativa em 2005 com a implementação dos Programas de Governo por eixos de gestão: Social, Econômico, Ambiental e de Gestão.

Desde o período de transição de governo foi formulado o projeto de uma gestão inovadora que reunisse esforços para qualificar a prestação de serviços públicos, modernizar a máquina administrativa, melhorar a situação financeira da prefeitura e otimizar recursos. O objetivo era adotar uma metodologia gerencial moderna apoiada na identificação de desempenhos, objetivos e metas e, principalmente, com a possibilidade de ter a execução física e financeira dos programas de governo acompanhada em tempo real.

Para gerenciar esse processo a equipe de governo passou por treinamento e foi incentivada a direcionar-se por objetivos estratégicos, indicadores claros e perseguição de metas estabelecidas para atender aos programas estratégicos. Essa equipe de gerenciamento foi composta majoritariamente por servidores públicos estatutários, todos com ensino superior. André Marengo (2017) ressalta a importância da ação regulatória dos gastos públicos pelos servidores de carreira e de uma gestão com delimitações burocráticas, coloca:

Parece possível identificar dois elementos capazes de explicar as conexões entre a racionalização na organização do serviço público e a adoção de determinadas políticas: (1) informação técnica disponível incrementa a influência de burocracias meritocráticas na definição da agenda de políticas públicas; (2) recrutamento meritocrático e carreiras profissionais estáveis ampliam a autonomia destes agentes em relação a ciclos políticos e eleitorais, em especial quanto à adoção de *policies* redistributivas ou regulatórias, que envolvem imposição de custos concentrados, e, portanto, relações de soma-zero entre ganhadores e, especialmente, perdedores dispostos ao veto nestas arenas (...) (MARENCO, 2017, p. 1034).

Quando revisado no ano 2009, O Modelo de Gestão que tinha 21 programas estratégicos passou a ter 12 programas, distribuídos em quatro eixos de atuação e que correspondiam aos núcleos de políticas do governo. Em 2010, com a seleção de Porto Alegre

¹³ O *Balanced Scorecard* – BSC, traduzido de forma literal significa algo como “Indicadores Balanceados de Desempenho”. Foi apresentado inicialmente pelos professores da Harvard Business School, Robert S. Kaplan e David P. Norton, na década de 1990, como um modelo de avaliação e performance empresarial. Evoluiu em seu potencial, pois a aplicação em empresas proporcionou o seu desenvolvimento para uma metodologia de gestão estratégica de organizações de grande, médio e pequeno porte. Pouco tempo após sua criação, o conceito tornou-se amplamente disseminado e aplicado por executivos em todo o mundo. o BSC promove o alinhamento dos objetivos estratégicos com indicadores de desempenho, metas e planos de ação. (KAPLAN e NORTON, 1997: IX)

¹⁴ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/gpe/default.php?p_secao=15. Acesso em 15/08/2012.

para ser uma das cidades-sede da Copa de 2014, mais um programa foi incluído na estratégia: o Porto Alegre Copa 2014. Atualmente, são quatro programas no Eixo Ambiental Sustentável, quatro no Eixo Social, três no Eixo Econômico/Financeiro e dois no Eixo de Gestão, somando-se mais de 500 ações governamentais.

Abaixo segue a visualização do Mapa Estratégico produzido em conformidade com o Modelo de Gestão de 2006. Circulamos em vermelho o foco de atuação “Melhorar a segurança da população”. Neste ME não foram colocadas referências diretas relacionadas à direitos humanos:

FIGURA 1 - Mapa Estratégico da PMPA – PPA 2006-2009



Fonte: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao2006>

A seguir transcrevemos um trecho do pronunciamento da então Secretária Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento, Izabel Christina Cotta Matte, acerca do Modelo de Gestão POA-RS:

Nos últimos anos, acompanhamos uma grande mudança na forma de administrar a cidade de Porto Alegre. Saímos de uma cultura de planejamento baseada nas prioridades setoriais de cada área, com baixo nível de integração na execução das políticas públicas, para um novo patamar. Com a adoção do Modelo de Gestão, houve maior integração entre todas as áreas para qualificar a prestação de serviços públicos, modernizar a máquina administrativa e melhorar a situação das finanças para gerar novos investimentos. (...)Porto Alegre foi uma das cidades que primeiro buscou e implementou novos padrões de planejamento e ações para modernizar a máquina administrativa, passando a ser referência em Planejamento Estratégico no Brasil. A cidade optou por um caminho próprio, preservando a característica local de participação da população na tomada de decisões sobre a aplicação dos recursos e criando seu Modelo de Gestão, fortemente caracterizado pelas premissas da **Transversalidade, Territorialidade, Transparência e Liderança** (Manual de Gestão Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2014, p.13) grifamos

Para melhor compreensão do conteúdo aqui assinalado, entendemos ser interessante apresentar os Programas de governo e a ferramenta Portal de Gestão formulada para acompanhamento e transparência das ações governamentais no período. O melhor formato foi trazer a lista e a visualização dos Programas de Governo e órgãos envolvidos, demonstrando a transversalidade desejada pela administração. Ao lado de cada programa era listado o órgão responsável e duas colunas à direita demonstravam o desempenho dos programas monitorados mensalmente. Na primeira coluna, o acompanhamento do cronograma físico (tempo de realização e cumprimento de prazos), e na segunda coluna o desempenho dos indicadores para alcance de metas previamente estabelecidas tendo como base o PPA.

Também nessa ferramenta estavam disponíveis para visualização o orçamento anual destinado para cada programa e para cada ação. Além dos secretários, gerentes e líderes de ação que atuavam na ferramenta, qualquer servidor enquadrado no nível tático e estratégico poderia solicitar uma senha de acesso à essas informações. Tático e estratégico são denominações utilizadas na administração e correspondem aos níveis de atuação dentro da instituição. Estratégico refere-se ao nível de planejamento das atividades e tomadas de decisão em nível estrutural. O Nível Tático cria metas e condições para realizar as deliberações do nível estratégico e o Nível Operacional executa as ações que são aplicadas em curto prazo. Não obstante, todo o cidadão acessava o nome dos programas e das ações. Preponderantemente a ferramenta objetivava dar transparência as políticas e ao orçamento público.

FIGURA 2 - Portal de Gestão - PPA 2006-2009 (21 Programas de Governo)

HOME | PPA DO SITE | SRIE

O Adobe Flash Player está bloqueado

Portal de Gestão 2007

Bem-vindo Sr(ª): convidado
Área: Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico - SMGAE

Tire suas dúvidas!
Fale com a Gestão.

Objetivos | Programas

Programas

Programa de Governo	Órgão Responsável	Desempenho	
		Cronog. Física	Indic.
A Receita é Saúde	Secretaria Municipal da Saúde - SMS	■	■
Bem-Me-Quer	Fundação de Assistência Social e Cidadania - FASC	■	■
Carinho não tem Idade	Fundação de Assistência Social e Cidadania - FASC	■	■
Cidade Acessível	Secretaria Municipal de Transportes - SMT	■	■
Cidade Integrada	Secretaria Municipal de Obras e Viação - SMOV	■	■
Cresce Porto Alegre	Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio - SMIC	■	■
Desenvolvimento Municipal - PDM	Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico - SMGAE	■	■
Gestão Total	Secretaria Municipal de Administração - SMA	■	■
Governança Solidária Local	Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local - SMCPLG	■	■
GURIZADA CIDADÃ	Secretaria Municipal da Cultura - SMC	■	■
Integrado Entrada da Cidade - PIEC	Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico - SMGAE	■	■
Lugar de Criança é na Família e na Escola	Secretaria Municipal de Educação - SMED	■	■
Mais Recursos, Mais Serviços	Secretaria Municipal da Fazenda - SMF	■	■
Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local - SMCPLG	■	■
Porto Alegre da Mulher	Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio - SMIC	■	■
Porto da Inclusão	Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB	■	■
Porto do Futuro	Secretaria de Planejamento Municipal - SPM	■	■
Porto Verde	Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMAM	■	■
Sócioambiental - PISA	Departamento Municipal de Água e Esgotos - DMAE	■	■
Viva o Centro	Secretaria de Planejamento Municipal - SPM	■	■
Vizinhança Segura	Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Segurança Urbana - SMDHSU	■	■

Fonte: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao2007/>

FIGURA 3 - Portal de Gestão - PPA 2010-2013 (12 Programas de Governo)

HOME | Portal de Gestão 2010 | SAIR

Bem-vindo Sr(ª): Jaqueline Dalbem Fraga

Objetivos | Programas | Ações | Atas | Relatórios Gerenciais

Programas

Programa Estratégico	Gerente do Programa	Desempenho	
		Cronog. Física	Indic.
A Receita é Saúde	Raul Alves Buarque	■	■
Cidade Inovadora	Ênio José Mariani	■	■
Cidade Integrada	Glênio Vianna Bohrer	■	■
Cidade Solidária e Participativa	Eloísa Helena Chaves Strehlau	■	■
Cresce Porto Alegre	Adel Dionísio Silva Goldani	■	■
Gestão Total	Júlio César Lopes Abrantes	■	■
Lugar de Criança é na Família e na Escola	Carla Guerreiro dos Santos	■	■
Mais Recursos, Mais Serviços	Ênio José Mariani	■	■
Porto da Inclusão	Márcia Regina Salva Boeckel	■	■
Porto do Futuro	Denise Bonat Pegoraro	■	■
Transforma Porto Alegre	Renê José Machado de Souza	■	■
Vizinhança Segura	Lorecinda Ferreira Abrão	■	■

Notícias de Gestão

- » Seminário apresenta ações prioritárias para 2011
- » Viva o Centro a Pé visita construções do 4º Distrito
- » Entrada da Cidade muda a paisagem urbana
- » PROGRESSÃO FUNCIONAL - CERTIDÕES DOS GERENTES
- » Entrada da Cidade vai mudar a vida de 30 mil pessoas
- » Viva o Centro na Cidade Baixa terá público especial

» veja mais notícias «

Fonte: <https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao>

FIGURA 4 - Portal de Gestão - PPA 2014-2017 (13 Programas de Governo)



Fonte: <https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao>

FIGURA 5 - Portal de Gestão - PPA 2018-2020 (11 Programas de Governo)



Fonte: <https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao>

2.4.3 Políticas Públicas de Direitos Humanos planejadas: ações desenvolvidas e orçamento destinado

Nossa base de pesquisa nessa sessão é o PPA. O PPA é elaborado para cada quadriênio conforme dispõe o § 1º do art. 165 da Constituição Federal e o Art. 116 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Esse tem por objetivo demonstrar a previsão de receitas e os programas e ações do governo para o período. Elaborado pelo poder executivo passa pela apreciação da Câmara de Vereadores e pode ser reprovado ou aprovado com ou sem emendas.

Reitera-se que o Modelo de Gestão apresentado na sessão anterior, propiciou maior transparência ao acompanhamento das políticas direcionadas por temática. Assim,

conseguimos analisar cada uma, com critérios relacionados aos PNDHs, construindo de maneira comparativa os quadriênios, desde 2006 até 2020. A seguir apresentamos os quadros-resumo das políticas e as respectivas previsões orçamentárias, considerando a dotação atual¹⁵ de cada ação PPA.

QUADRO 1 - Políticas de DH e Investimento PPA e LOA 2006-2009

Relativos às políticas de DH foram distribuídas em **24 Ações** em 11 Programas (período com 21 Programas), sendo executadas por 07 órgãos de governo. Configuradas em temas de: acessibilidade, proteção da infância e juventude, atenção ao idoso, políticas para mulheres e combate à discriminação racial.

POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS E INVESTIMENTO PPA e LOA ano 2006-2009						
PROGRAMA PPA	AÇÃO PPA	Órgão Responsável	PREVISTO LOA (R\$)			
			2006	2007	2008	2009
A Receita é Saúde	Cadeira Certa	Secretaria de Acessibilidade e Inclusão Social - SEACIS	105.500,00	27.000,00	3.267,00	29.800,00
Bem - Me - Quer	Combate a drogadição e exploração sexual Infantil - Disque Denúncia	SMDHSU	100.000,00	3.300,00	3.300,00	6.700,00
	Sentinela	Fundação de Assistência Social e Cidadania - FASC	20.000,00	17.626,92	41.920,00	7.530,00
	Violência Não	Secretaria Municipal da Juventude - SMJ	100.000,00	81.671,96	4.000,00	3.600,00
Carinho não tem Idade	Apoio e Atenção ao Idoso	FASC	413.300,00	156.223,00	143.806,55	261.498,31
Cidade Acessível	Acessibilidade no Transporte	SEACIS	60.000,00	10.000,00	8.370,00	8.300,00
Cidade Integrada	Passeio Livre	SEACIS	1.000,00	7.000,00	880,00	-
Gurizada Cidadã	Centro de Promoção da Juventude	Secretaria Municipal da Cultura - SMC	215.000,00	81.300,00	59.520,00	-
	Inclusão da Rede de Atendimento a PPDs (PCDs) e Surdos	FASC	499.800,00	280.000,00	84.160,00	13.000,00
Lugar de Criança é na Família e na Escola	Bonde da Cidadania	SME	5.000,00	14.950,04	16.301,00	27.374,40
	Escola Acessível	SEACIS	12.000,00	12.000,00	16.000,00	14.940,00
	Multiplicando Conceito (Política e Cidadania)	SEACIS	5.000,00	5.000,00	8.470,00	20.700,00

(Continua ...)

¹⁵Dotação atual: Valor inicial acrescido e/ou reduzido pelos créditos e/ou alterações aprovados.

POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS E INVESTIMENTO PPA e LOA ano 2006-2009 (continuação)						
PROGRAMA PPA	AÇÃO PPA	Órgão Responsável	PREVISTO LOA (R\$)			
			2006	2007	2008	2009
Porto Alegre da Mulher	Projeto Integrado de Atenção a Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade Social	FASC	20.000,00	11.001,00	2.422,50	510.213,06
	Complementação de Renda Familiar para Mulheres	Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio - SMIC	-	-	-	520.989,00
	Complementação de Renda Familiar - Mulheres Negras e Indígenas	SMIC	13.500,00	18.150,00	40.000,00	-
	Acolhimento à mulheres vítimas de violência	SMDHSU	1.000,00	-	-	-
	Políticas Públicas para Mulheres	SMDHSU	1.000,00	-	-	-
Porto da Inclusão	Combate à Discriminação e Promoção da Igualdade Racial	SMDHSU	5.000,00	180.236,00	62.600,00	206.515,00
	Eventos para PPDs	SEACIS	104.500,00	22.458,00	-	-
	Deficiente Produtivo	SEACIS	-	-	-	1.600,00
	Implementar Semana PPD	SEACIS	-	-	15.728,00	13.040,00
	Jogos Paradesportivos de Porto Alegre	SEACIS	-	10.592,00	12.152,00	19.700,00
Porto do Futuro	Arquitetura com Acessibilidade	SEACIS	-	5.000,00	-	-
	Certificação de Acessibilidade	SEACIS	1.000,00	1.000,00	1.240,00	14.200,00
	Plano Diretor de Acessibilidade	SEACIS	64.000,00	139.000,00	212.566,00	148.322,00
	Selo de Acessibilidade	SEACIS	10.000,00	15.000,00	-	-
Vizinhança Segura	Centro de Referência às Vítimas de Violência - CRVV	SMDHSU	160.000,00	94.239,00	106.672,00	30.457,40
	Centro de Formação de Multiplicadores em Direitos Humanos	SMDHSU	-	29.000,00	50.705,00	68.973,80
	Cidadania e Paz	SMDHSU	3.000,00	27.160,00	24.499,19	34.240,00

TOTAL PREVISTO LOA	1.919.600,00	1.248.907,92	918.579,24	1.961.692,97
% RELAÇÃO AO TOTAL GERAL LOA	2.157.162.292,00	2.675.348.604,00	2.820.570.000	3.247.856.000

*Elaborado pela autora a partir das Fontes: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao2006/>. <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao2007/>. <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao2008/> <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao2009/>

QUADRO 2 - Políticas de DH e Investimento PPA e LOA 2010-2013

Foram criados nesse ciclo 12 Programas Estratégicos. Referente às políticas de Direitos Humanos foram distribuídas **21 Ações** em 07 Programas, sendo executadas por 08 órgãos de governo nos seguintes temas: acessibilidade, políticas para mulheres, proteção da infância e juventude, combate a drogadição, políticas para idosos e promoção da igualdade racial.

POLÍTICAS DIREITOS HUMANOS E INVESTIMENTO PPA e LOA ano 2010-2013						
PROGRAMA PPA	AÇÃO PPA	Órgão Responsável	PREVISTO LOA (R\$)			
			2010	2011	2012	2013
CIDADE INTEGRADA	ACESSIBILIDADE NO TRANSPORTE	SMACIS	5.000,00	16.000,00	3.000,00	11.721,00
CRESCER PORTO ALEGRE	COMPLEMENTAÇÃO DE RENDA FAMILIAR PARA MULHERES	SMTE	99.909,00	279.111,00	18.000,00	140.000,00
A RECEITA É SAÚDE	CADEIRA CERTA	SMACIS	24.000,00	16.000,00	22.150,00	26.153,00
LUGAR DE CRIANÇA É NA FAMÍLIA E NA ESCOLA	BONDE DA CIDADANIA	SME	22.448,00	39.418,00	28.920,00	22.696,60
	ESCOLA ACESSÍVEL	SMACIS	6.000,00	40.000,00	7.500,00	9.711,00
	PREVENÇÃO ÀS DROGAS E À VIOLÊNCIA	SMJ	-	211.000,00	60.120,00	199.314,00
	VIOLÊNCIA NÃO	SMJ	1.558,00	142.764,00	-	-
PORTO DA INCLUSÃO	PSEAC - SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA JOVENS COM DEFICIÊNCIA	FASC	-	-	321.045,40	566.786,39
	DE BEM COM A VIDA	SME	32.197,00	42.318,00	23.800,00	35.463,28
	ENFRENTAMENTO AO RACISMO INSTITUCIONAL E A PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	SMDH	-	-	-	716.081,00
	EVENTOS ALUSIVOS A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA - PCDS	SMACIS	36.675,00	35.502,00	33.100,00	33.514,60
	MULTIPLICANDO CONCEITO - POLÍTICA E CIDADANIA	SMACIS	23.481,00	41.050,00	47.150,00	90.453,00
	PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	SMDH	-	-	-	54.986,00
	PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL - COLETIVOS, NEGROS, INDÍGENAS E QUILOMBOLAS	SMDHSU	79.890,00	135.400,00	46.245,00	-
	PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES	SMDH	-	-	-	83.984,00
	PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O IDOSO	SMDH	-	-	-	80.000,00
PSEMC - SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA IDOSOS	FASC	-	184.000,00	730.081,32	76.786,34	
VIZINHANÇA SEGURA	CENTRO DE REFERÊNCIA ÀS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA - CRVV	SMDH	42.300,00	-	110.000,00	89.100,00
	NÚCLEO DE AÇÕES PREVENTIVAS	SMSEG	-	-	27.598,00	11.358,02
	PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	SMDH	450.000,00	-	262.001,00	168.109,70
CIDADE SOLIDÁRIA E PARTICIPATIVA	CONSELHOS TUTELARES	SMGL	-	30.000,00	83.604,00	149.120,97
TOTAL PREVISTO LOA			823.458,00	1.212.563,00	1.824.314,72	2.565.338,90
% RELAÇÃO AO TOTAL GERAL LOA			3.648.701.000,00	4.165.304.000,00	4.687.684.000,00	5.342.356.000,00

*Elaborado pela autora a partir da fonte:
<https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao/login.seam?cid=1912>

QUADRO 3 - Políticas de DH e Investimento PPA e LOA 2014-2017

Nesse quadriênio constavam 12 Programas Estratégicos. As políticas de Direitos Humanos foram distribuídas **31 Ações** em 05 Programas, sendo executadas por 10 órgãos de governo. Foi o período com o maior número de ações direcionadas aos seguintes temas: proteção da infância e juventude, acessibilidade e inclusão, políticas para idosos, combate ao racismo, políticas para mulheres, políticas para população LGBT e políticas para povos indígenas.

POLÍTICAS DIREITOS HUMANOS E INVESTIMENTO PPA e LOA ano 2014-2017						
PROGRAMA PPA	AÇÃO PPA	Órgão Responsável	PREVISTO LOA (R\$)			
			2014	2015	2016	2017
INFÂNCIA E JUVENTUDE PROTEGIDAS	BONDE DA CIDADANIA	SME	34.509,00	7.246,48	7.246,80	19.681,00
	BRINCALHÃO	SME	390.496,00	6.719,92	6.220,00	21.157,00
	COORDENAÇÃO EXECUTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE	SMGL	164.881,88	70.880,56	29.400,00	-
	ESCOLA ACESSÍVEL	SMACIS	3.308,00	-	2.000,00	2.000,00
	FORMAÇÃO DE ATLETAS PARALÍMPICOS	SMACIS	50.000,00	14.068,47	-	2.000,00
	NÚCLEO DE AÇÕES PREVENTIVAS	SMSEG	71.390,00	14.774,00	15.820,33	1.000,00
PORTO DA IGUALDADE	ACESSIBILIDADE NO TRANSPORTE	SMACIS	14.260,00	-	20.000,00	1.000,00
	CENTRO DE REFERÊNCIA EM DIREITOS HUMANOS	SMDH	104.361,22	83.742,42	138.637,00	10.000,00
	CENTRO DE REFERÊNCIA PARA IDOSOS	SMDH	102.173,16	-	-	-
	COMPLEMENTAÇÃO DE RENDA FAMILIAR PARA MULHERES	SMTE	96.691,00	4.563,00	-	-
	COMPLEMENTAÇÃO DE RENDA FAMILIAR PARA PÚBLICOS ESPECÍFICOS	SMTE	-	-	173.984,00	117.223,00
	CONSTRUÇÃO DE RAMPAS DE ACESSO A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	SMOV	366.141,65	-	-	-
	ENFRENTAMENTO AO RACISMO INSTITUCIONAL E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	SMDH	96.872,10	55.219,00	59.885,04	54.701,00
	EVENTOS ALUSIVOS A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA - PCDs	SMACIS	106.950,00	28.172,91	23.425,00	1.073,08
	MULTIPLICANDO CONCEITO - POLÍTICA E CIDADANIA	SMACIS	40.035,00	-	-	1.000,00
	OBRAS COM ACESSIBILIDADE	SMOV	2.883.400,00	-	-	-
	PROJETOS COM ACESSIBILIDADE	SMACIS	-	141.428,00	-	-
	PROJETOS E OBRAS COM ACESSIBILIDADE	SMACIS	-	-	30.110,00	1.000,00
	POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS ESPECÍFICOS	SMDH	312.037,20	37.676,00	43.596,22	39.021,00
	PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	SMDH	34.661,28	240.862,00	-	1.000,00

(Continua ...)

POLÍTICAS DIREITOS HUMANOS E INVESTIMENTO PPA e LOA ano 2014-2017 (continuação)						
PROGRAMA PPA	AÇÃO PPA	Órgão Responsável	PREVISTO LOA (R\$)			
			2014	2015	2016	2017
PORTO DA IGUALDADE	PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO LGBT	SMDH	43.275,22	91.167,72	64.769,67	101.128,90
	PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES	SMDH	401.767,22	209.916,00	77.370,81	104.757,00
	PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O IDOSO	SMDH	45.009,00	89.410,78	29.572,00	13.371,00
	PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS POVOS INDÍGENAS	SMDH	249.885,00	116.634,26	65.794,00	41.106,00
	SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA IDOSOS - PSEMC	FASC	131.784,58	179.529,96	202.441,23	-
PORTO DA INCLUSÃO	ATENÇÃO ESPECIALIZADA À POPULAÇÃO VULNERÁVEL	SMS	688.000,00	92.137,67	666.367,00	-
	CAPACITAR E INTEGRAR	SMACIS	78.449,00	150.000,00	52.501,00	59.000,00
CIDADE DA PARTICIPAÇÃO	AÇÕES DE POLÍTICAS SOCIAIS	SMGL	423.360,00	-	-	-
	CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO	SMGL	44.062,00	16.625,00	12.500,00	15.000,00
	FÓRUMS REGIONAIS E CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA	SMSEG	28.520,00	-	-	-
VOCÊ SERVIDOR	SOMOS UM	SMED	-	1.000,00	7.500,00	-

TOTAL PREVISTO LOA	7.006.279,51	1.651.774,15	1.729.140,10	606.218,98
% RELAÇÃO AO TOTAL GERAL LOA	6.002.424.000	6.175.398.000	6.607.472.000	6.949.143.000

*Elaborado pela autora a partir da fonte: <https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao/login.seam?cid=1912>

QUADRO 4 - Políticas de DH e Investimento PPA e LOA 2018-2020

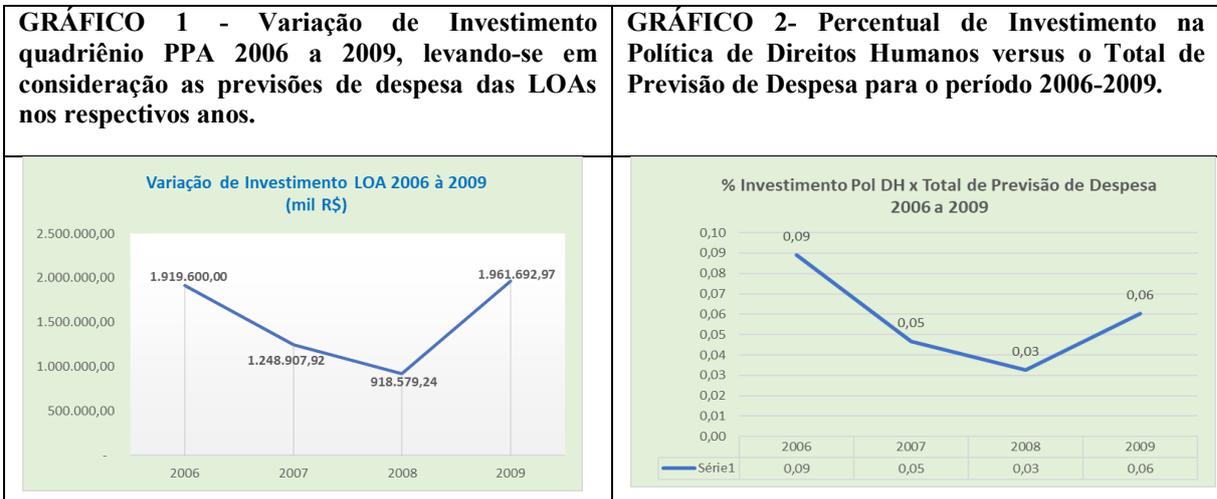
No último ciclo analisado constam 11 Programas de Governo. As políticas de Direitos Humanos foram distribuídas em **17 Ações** e em 05 Programas, sendo executadas por 06 órgãos de governo e voltadas aos seguintes temas: acessibilidade e inclusão, políticas para idosos, patrimônio cultural do negro, violência contra mulheres e políticas para diversidade sexual.

POLÍTICAS DIREITOS HUMANOS E INVESTIMENTO PPA e LOA ano 2018-2020						
PROGRAMA PPA	AÇÃO PPA	Órgão Responsável	PREVISTO LOA (R\$)			
			2018	2019	2020	2021
CIDADE MAIS SEGURA	AÇÕES EDUCATIVAS E PREVENTIVAS EM SEGURANÇA	SMSEG	264.386,00	1.000,00	57.000,00	
EDUCAÇÃO NOTA 10	ESCOLA ACESSÍVEL	SMED	-	2.000,00	-	
MAIS CULTURA, LAZER E ESPORTE	PRAÇA ACESSÍVEL	SMDSE	-	-	-	
	FORMAÇÃO DE ATLETAS PARALÍMPICOS	SMDSE	20.000,00	-	-	
	PROVIMENTO DA INFRAESTRUTURA PARA O MUSEU DA HISTÓRIA E CULTURA DO POVO NEGRO	SMC	-	-	-	
PORTO ALEGRE PARA TODOS	AÇÕES ALUSIVAS A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	SMDSE	150.000,00	36.000,00	10.750,00	
	AMPLIAÇÃO, PROMOÇÃO E PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	SMDSE	52.000,00	1.000,00	100.000,00	
	AMPLIAÇÃO, PROMOÇÃO, PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA E DEFESA DE DIREITOS DA MULHER	SMDSE	162.000,00	-	91.600,00	
	ENFRENTAMENTO AO RACISMO INSTITUCIONAL E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	SMDSE	451.372,00	-	70.000,00	
	POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS ESPECÍFICOS	SMDSE	196.311,00	356.627,40	397.327,00	
	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A DIVERSIDADE SEXUAL	SMDSE	46.000,00	-	40.000,00	
	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PESSOA IDOSA	SMDSE	100.000,00	100.000,00	61.000,00	
	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS POVOS INDÍGENAS	SMDSE	48.000,00	39.489,00	21.000,00	
	PSEAC - ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL A IDOSOS	FASC	20.000,00	-	-	
	PSEAC - ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA PCds	FASC	10.000,00	-	-	
	PSEMC - SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E IDOSOS - CDI	FASC	205.141,00	-	397.189,00	
PORTO ALEGRE DO FUTURO	RECUP. E REFORMA DE PRÉDIO CULTURAL DO MUNIC. P/ IMPLM. O MUSEU DA HISTÓRIA E CULTURA DO POVO NEGRO	SMC	50.000,00	-	-	

*Elaborado pela autora a partir da fonte:
<https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao/login.seam?cid=1912>

TOTAL PREVISTO LOA	1.775.210,00	536.116,40	1.245.866,00	-
% RELAÇÃO AO TOTAL GERAL LOA	7.241.326.000	8.409.793.000	8.011.272.000	

A partir dos dados relacionados nos quadros de políticas e orçamentos acima, extraímos **gráficos comparativos de investimento na política de direitos humanos** ao longo do período pesquisado. Assim conseguimos observar o que segue:



Fontes: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/orcamento_2006.pdf
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/orcamento_2007.pdf
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/orcamento_2008_aprovado_completo.pdf
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/orcamento_2009_completo.pdf
 Fonte: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao2006/>
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao2007/>
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao2008/>
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao2009/>

Entre o ano de 2006 a 2009, observa-se que no primeiro e no último ano há uma ampliação nos valores aportados na política de DH. Sobretudo no último ano que corresponde ao início do próximo governo. No quadriênio acima, vimos também que o ano de 2008 (ano de realização da última Conferência Nacional de Direitos Humanos no país) e penúltimo ano no período PPA, foi o de menor investimento proporcional na política de DH em POA.

O ano de 2006 e 2009 foram os de maior investimento proporcional ao orçamento geral. 0,09% e 0,06%, respectivamente.

GRÁFICO 3 - Variação de Investimento quadriênio PPA 2010 a 2013, levando-se em consideração as previsões de despesa das LOAs nos respectivos anos.



GRÁFICO 4 - Percentual de Investimento na Política de Direitos Humanos versus o Total de Previsão de Despesa para o período 2010-2013.



Fontes: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/a1_orcamento_2010_completo_com_capas1.pdf, http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/a01_orcamento_2011_com_capas_versao_final_camara.pdf, http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/a05_orcamento_2012_principal_com_capas.pdf, http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/a00_orcamento_2013_com_capas.pdf. Fonte: <https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao/navegacaoAcao.seam?cid=2835>

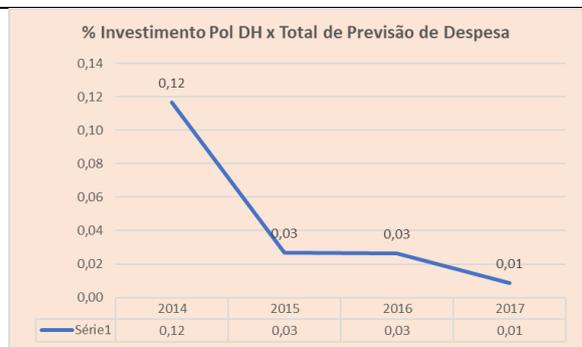
No ano de 2010, em relação ao quadriênio anterior, é o de menor investimento na política de DH, observando-se um aumento progressivo ao longo do período e novamente um aumento expressivo na previsão para o início do próximo governo. O PPA elaborado no final do quadriênio anterior para o próximo, destinou a fatia mais baixa para o primeiro ano de execução. Vemos um aumento progressivo do investimento ao longo desse período com reflexos no número de ações realizadas.

A razão proporcional de investimento em relação ao orçamento geral teve seu melhor desempenho em 2013 com 0,05%.

GRÁFICO 5 - Variação de Investimento quadriênio PPA 2014 a 2017, levando-se em consideração as previsões de despesa das LOAs nos respectivos anos.



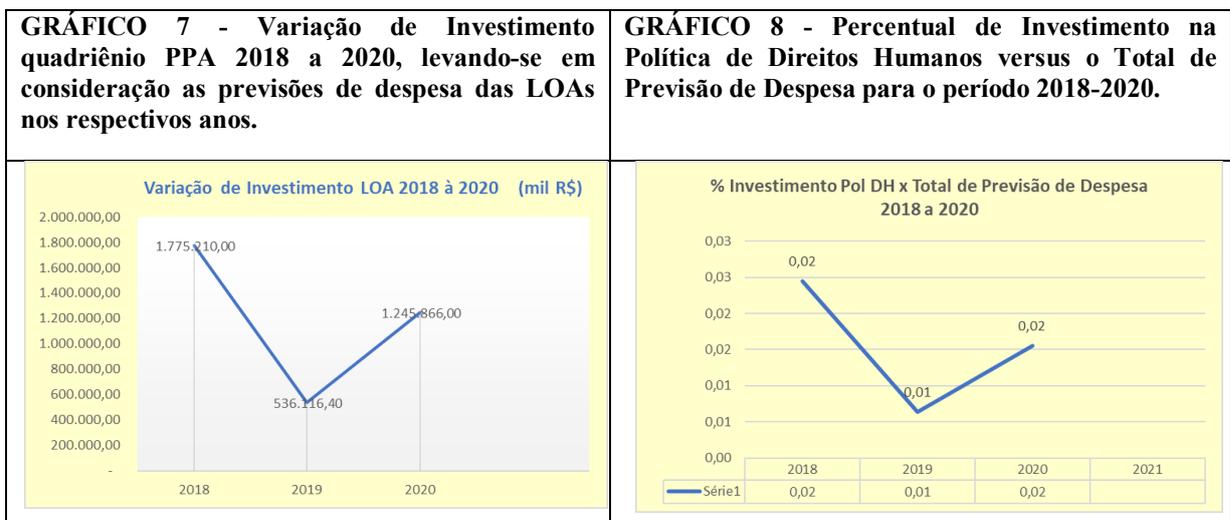
GRÁFICO 6 - Percentual de Investimento na Política de Direitos Humanos versus o Total de Previsão de Despesa para o período 2014-2017.



Fontes: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/loa_2014_completa_com_capas.pdf, http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/orcamento_2015_completo_com_capas.pdf, http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/loa_2016_completa.pdf, http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/loa2017.compressed.pdf. Fonte: <https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao/login.seam?cid=1912>

No período de 2014 a 2017, verifica-se nos gráficos uma ampliação destoante no 1º ano do quadriênio, o que pode ter sido reflexo da realização da COPA FIFA¹⁶, sendo a capital gaúcha uma das cidades sede. Obras com Acessibilidade e Ações de Políticas Sociais ganham destaque. Houve também uma queda expressiva e progressiva pós evento, sendo o ano de 2017, o de maior redução.

Proporcionalmente ao orçamento geral, o primeiro ano do quadriênio reservou a maior fatia às políticas de DH de todos os períodos estudados (0,12%). Em 2017, tendo o orçamento já reduzido, essa proporção foi uma das menores de todos os anos (0,01%).



Fontes:

http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/loa_completa_2018_small.compressed.pdf.

http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/loa_2019_completa-compressed.pdf

http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/loa_2020_completa-compressed.pdf

Fonte: <https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao/login.seam?cid=1912>

No PPA vigente (2018-2021), vemos o menor investimento a política de DH de todos os anos analisados no ano 2019 e a menor média proporcional em relação ao orçamento geral não ultrapassando 0,02%.

Ao longo de todos os anos pesquisados, 2017 e 2019 foram os anos de menor investimento proporcional na política de DH na capital. Como vimos a participação máxima de todos os períodos foi no ano de 2014 (0,12%), perfazendo mais de 7 milhões de reais previstos.

Todos esses dados e comparativos servem para auxiliar na interpretação das prioridades relegadas à política que estão traduzidas mediante o orçamento alocado e

¹⁶A Copa do Mundo FIFA de 2014 foi a vigésima edição deste evento esportivo, um torneio internacional de futebol masculino organizado pela Federação Internacional de Futebol (FIFA), que ocorreu no Brasil de 12 de junho a 13 de julho de 2014, anfitrião da competição pela segunda vez. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Copa_do_Mundo_FIFA_de_2014. Acesso em 14 de fevereiro de 2020.

consequentemente sua abrangência dentre os temas escolhidos pelos governantes em cada PPA.

Na sequência da pesquisa, sabedores do que foi produzido e investido nas políticas de direitos humanos na capital, iremos verificar seu alcance, tanto no depoimento dos gestores entrevistados, quanto na exposição dos profissionais de segurança pública da capital, e qual o possível impacto, na visão deles, que se associa a redução da violência e a defesa da dignidade humana.

3. POLICIAR SEGUINDO DIREITOS HUMANOS: proximidades e distanciamentos para uma segurança cidadã

(...) nos dias que seguem, praticamente ninguém tem dúvidas a respeito da relevância do papel policial na edificação de uma cultura de direitos humanos.

Ricardo Balestreri, 2003, p.85

Grande parte da literatura existente acerca do tema proposto se detém em analisar a violação dos direitos humanos em decorrência da ação policial. O mote principal dessas pesquisas infere demonstrar o antagonismo, possivelmente existente, entre a atividade policial e a proteção de direitos humanos. Neste aspecto, observamos que há uma lacuna nos estudos voltados a investigação etiológica e etnográfica acerca da construção reificada¹⁷ e simbólica do que sejam direitos humanos na percepção e atuação dos profissionais de segurança. Conforme assinala Luckmann e Berger:

Os significados humanos não são mais entendidos como produzindo o mundo, mas como sendo, por sua vez, produtos da “natureza das coisas”. Deve-se acentuar que a reificação é uma modalidade da consciência ou mais precisamente, uma modalidade da objetivação pelo homem do mundo humano. (LUCKMANN & BERGER, 2002, p. 123-124)

Ainda, no incurso específico, pode-se dizer que tratar da segurança pública de maneira transdisciplinar, configurando o aspecto humanístico que engloba as ações sociais, é algo da contemporaneidade, uma vez que antes a proteção do Estado e das classes dominantes era imperativa no papel da segurança estatal.

A temática da segurança tem sido, até recentemente concebida como Segurança Pública, equivalente à segurança do Estado e das classes dominantes, como sinônimo de uma “Razão de Estado” na condição de elemento da construção do Estado Moderno. Porém, desde a Conferência Mundial dos Direitos Humanos da ONU, em Viena, em 1993, pode-se localizar um amplo debate sobre as novas questões sociais mundiais e as alternativas civilizatórias à violência difusa na sociedade contemporânea. (TAVARES DOS SANTOS, MADEIRA, 2014. p.09).

Violência difusa, segundo Tavares dos Santos, são as distintas formas de violência com distintas formas de prevenção. Violência que se dissemina por toda a sociedade de modos diversos.

¹⁷ A reificação é a apreensão dos fenômenos humanos como se fossem coisas, isto é, em termos não humanos ou possivelmente super-humanos. (LUCKMANN & BERGER, 2002)

Ações policiais que se coadunam com defesa de Direitos humanos têm lugar na literatura sobre o tema na relação e experiências de boas práticas da segurança pública. Tratamos aqui sob o viés de que tais ações nada mais são que a construção social e cultural refletida em um empoderamento de representação dos interesses estatais.

Nesse viés, urge a superação de metodologias estáticas de formação e ação policial, no intuito de tornar esse agente o principal ponto de estruturação de uma nova visão de segurança pública, uma segurança cidadã, voltada para o respeito à dignidade humana. Como ensinam Tavares dos Santos e Madeira:

A concepção de segurança cidadã supõe um ofício de polícia orientado pelo multiculturalismo, pelo respeito à diferença e pelo reconhecimento da diversidade social. Sendo assim, as tecnologias policiais, desde a investigação criminal até o policiamento ostensivo, devem se orientar pela garantia da dignidade humana, incluindo a ênfase na mediação de conflitos. Supõe, ainda, o amplo acesso à Justiça, os procedimentos judiciais sem morosidade, as penas alternativas e a humanização dos estabelecimentos prisionais, cujo objetivo deveria voltar a ser a ressocialização daqueles que passaram pelas prisões (TAVARES DOS SANTOS, MADEIRA, 2014. p.10).

A tentativa de normatizar a concepção de segurança cidadã no Brasil, ocorreu no ano de 2007, através do projeto de lei que visa disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, o chamado SUSP, no que propunha alterar o Art. 144 da CF/88:

Art. 30. A **segurança cidadã** consiste na situação política e social de segurança integral e cultura da paz em que as pessoas têm, legal e efetivamente, garantido o gozo pleno de seus direitos fundamentais, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente os conflitos e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas.¹⁸ grifamos

Iniciamos esse capítulo da pesquisa no qual vislumbramos conhecer o histórico das instituições pesquisadas que desembocam nas tradições e nos reflexos da constituição atual. Também verificaremos como a temática em DH foi introduzida historicamente na formação desses policiais e qual a relação entre a defesa dos direitos humanos na construção de uma segurança cidadã.

¹⁸BRASIL, República Federativa. Projeto de lei que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/PL/2007/msg619-070820.htm Acesso em 10/09/2014.

3.1 Linha do Tempo: comparativo histórico das instituições pesquisadas

Importante preambular nesse item, ainda que de forma sintética, as principais características de instituições pesquisadas.

No Brasil, a constituição das forças policiais se encontra dividida entre Polícia Civil, também chamada Judiciária encarregada do inquérito policial, e a Polícia Militar, que faz o policiamento ostensivo e a manutenção da ordem pública. Na definição de Souza (2015) “A polícia tem o papel de manter a ordem pública e a paz social, trabalhando contra o crime e na gestão dos conflitos sociais de forma permanente e com vigilância constante.” Segundo Bayley (2001, p.267) “a polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la”.

Esse formato de Segurança Pública definido na CF/88 conforma a missão das polícias em garantir a defesa da liberdade, do direito à vida e do direito à propriedade (MINAYO, ADORNO, 2013, p.589).

Tavares dos Santos (2007, p. 77) alerta que apesar da Constituição Cidadã formalmente ampliar o patamar dos direitos, em relação aos temas direito à vida e à segurança, as apreciações foram insuficientes, “prevalecendo o ponto de vista dos comandos das polícias militares estaduais, o que garantiu a definição constitucional dessas polícias como força auxiliar das Forças Armadas”. Sendo assim “não houve a ruptura com o modelo de formação policial orientado pela perspectiva da formação do Exército, baseada na doutrina da segurança nacional, segundo a qual a polícia deveria ter como função a defesa do Estado” (TAVARES DOS SANTOS, 2014, p. 25).

Sob a mesma esteira analítica discorre o professor Luís Antônio Francisco de Souza:

A Polícia Militar, principal corporação policial do país, responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, é organizada militarmente e subordinada, em última instância, ao Exército brasileiro. A discussão mais evidente sobre a militarização refere-se à definição dos crimes cometidos pelos policiais militares, em funções de policiamento, como crimes militares e, portanto, como transgressões disciplinares, submetidas a um código, a um processo e a uma justiça militar próprios (SOUZA, 2015. p. 209).

Não obstante, em 2009, se debateu de maneira mais profunda a desmilitarização das polícias por ocasião da I Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg, 2009). Entre as diretrizes aprovadas com a proposição de mudanças, temos: “a) desconstitucionalizar o modelo de segurança; b) regulamentar o parágrafo 7º do artigo 144 da Constituição Federal, para a racionalização das atividades e sua distribuição entre as instituições policiais; c)

desmilitarizar as polícias; d) implantar polícias organizadas por circunscrição geográfica.” (SOUZA, 2015, p. 218). Ainda, discutiu-se a ampliação do papel das guardas municipais para que passassem a desempenhar funções de proteção do cidadão e de policiamento ostensivo, nos moldes das polícias de proximidade. Quanto à constante tentativa de no Brasil se policializar o exército e se militarizar as polícias, Souza aponta:

A polícia não deveria aprender nem usar táticas de guerra, assim como o Exército não deveria ensinar ou usar técnicas de policiamento em contextos urbanos? Mas, em países como o Brasil, as competências policiais e militares não estão totalmente definidas. O país adotou um modelo de polícia que ainda está fortemente atrelado à defesa do Estado e não à defesa do cidadão. É um modelo híbrido no qual convivem uma polícia investigativa de caráter civil e uma polícia preventiva de caráter militar. No Brasil, "o processo de policialização das Forças Armadas ocorre simultaneamente ao de militarização da Polícia"(SOUZA, 2015, p. 209).

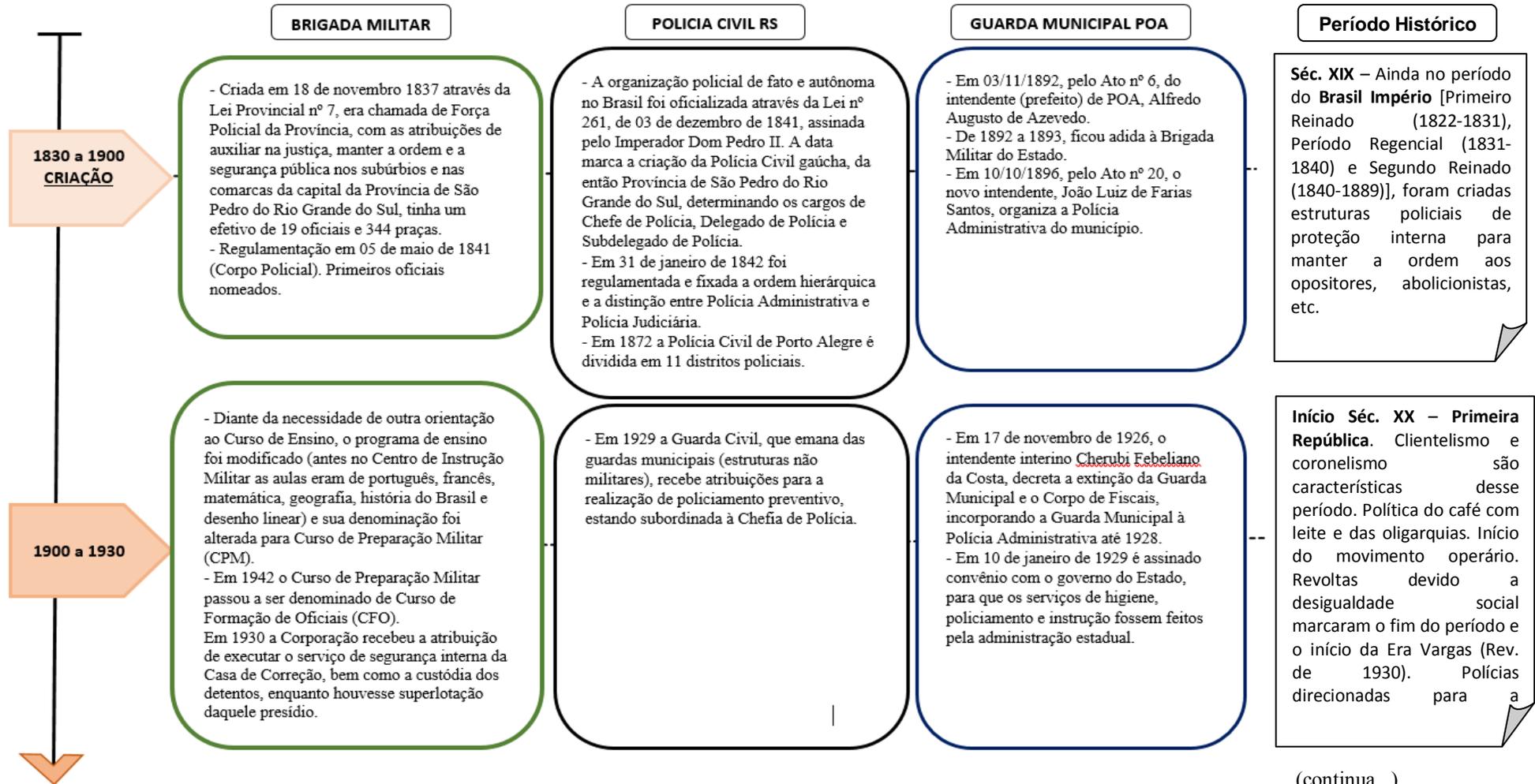
Nessa esteira, a partir da análise detalhada do histórico de cada uma das instituições¹⁹ conseguimos verificar aspectos importantes para registro, os quais veremos na linha do tempo e que resumimos na sequência.

A Brigada Militar, como o próprio nome diz, foi constituída com cunho militarizado, participou de guerrilhas e foi formada para defesa do território no Rio Grande do Sul Província. Já a Polícia Civil foi criada para atender conflitos internos, no formato de policiamento preventivo. A Guarda Municipal POA, criada mais de 50 anos depois da BM e da PC-RS, veio inicialmente para ser “um braço” da Brigada Militar, tanto que ficou inicialmente adida à essa corporação. Logo após foi extinta e somente 32 anos depois a Guarda se torna definitivamente polícia administrativa do município para desempenhar a função de vigilância municipal.

Construímos uma linha de acontecimentos históricos mais relevantes e afins com nosso objeto de análise no intuito de entender como cada instituição se forja e qual a relação com a perspectiva dos profissionais que participaram da pesquisa. Assim, nos valem do que explica Giddens (2008, p.652): “Uma perspectiva histórica é, muitas vezes, útil na análise sociológica, pois necessitamos frequentemente deter uma perspectiva temporal para que o material que recolhemos acerca de um problema particular faça sentido.”

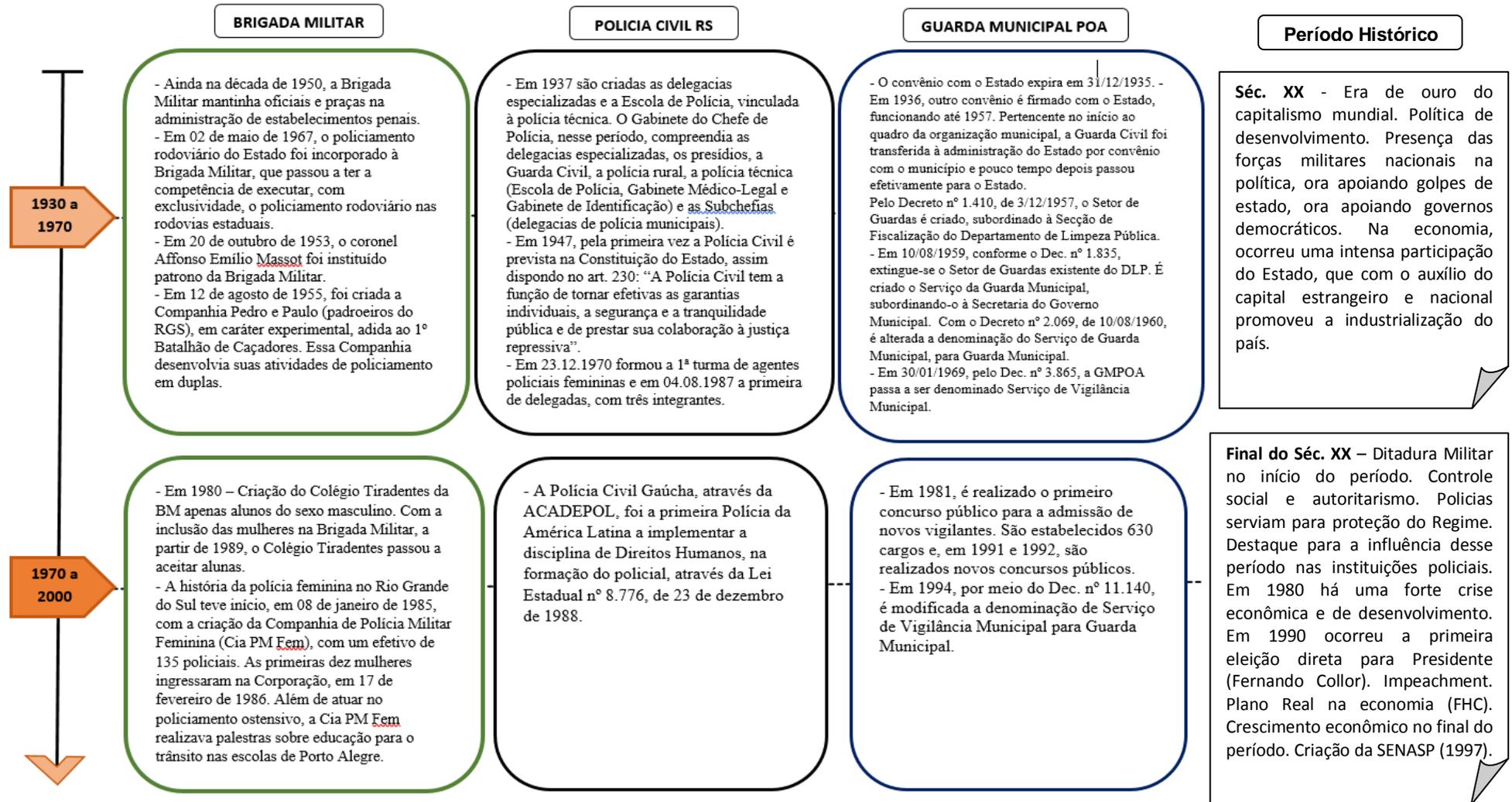
¹⁹ Todo histórico que apresentamos de forma sistemática e compilada está disponível em: <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/historia>. Acesso em 31/03/2020. <https://www.pc.rs.gov.br/historia-da-policia-civil>. Acesso em 15/04/2020. Outros dados: Fonte: SCA/DP/DAP/PC. Atualização: 30/04/2019. <https://www.delegaciaonline.rs.gov.br/dol/#!/index/delegacias/proximas>. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smseg/default.php?p_secao=36. Acesso em 31/03/2020. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smseg/default.php?p_secao=24. Acesso em 17/04/2020.

QUADRO 5 - Linha do Tempo: resumo histórico das instituições pesquisadas



(continua...)
*Elaborado pela autora.

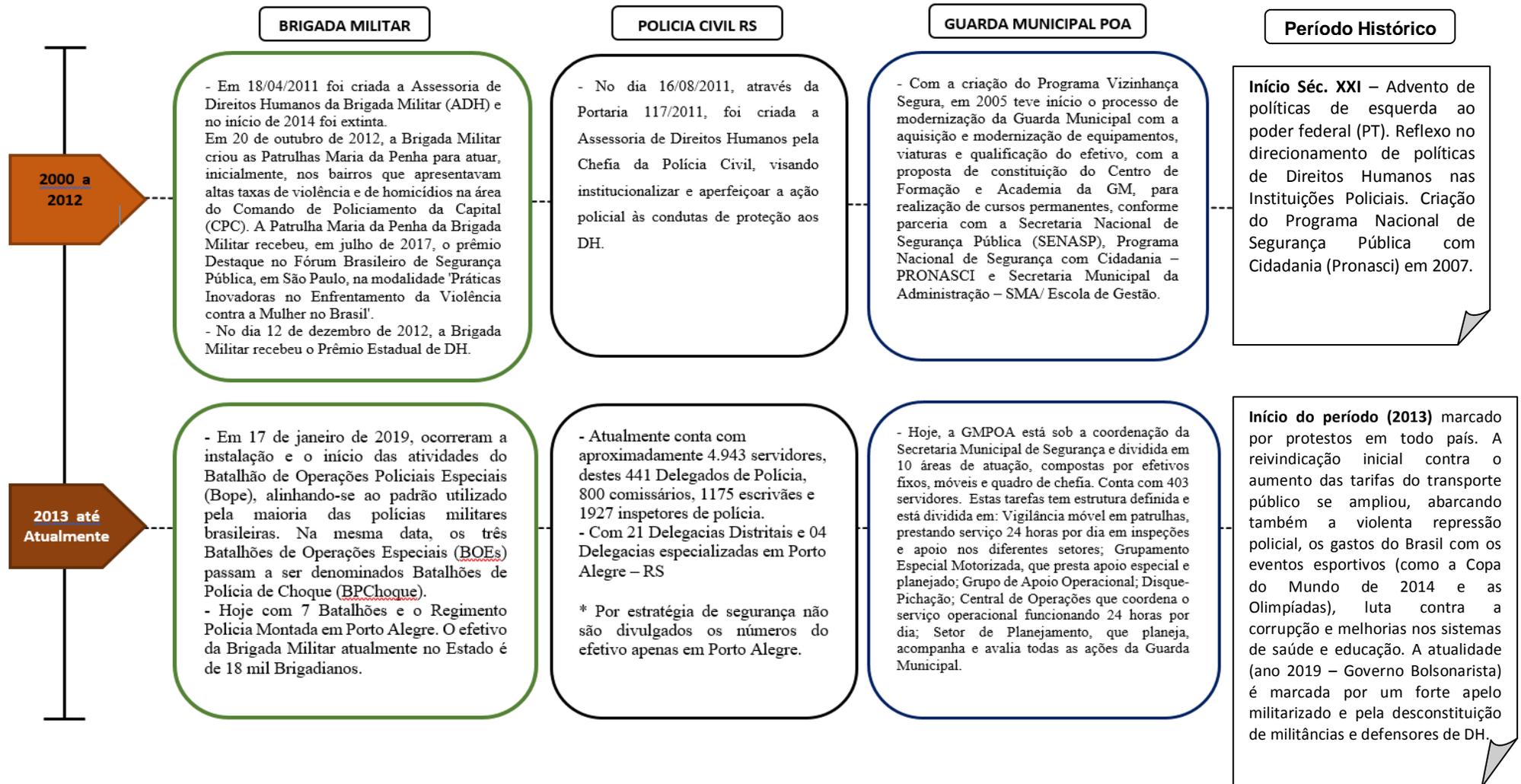
QUADRO 6 - Linha do Tempo: resumo histórico das instituições pesquisadas (continuação 1)



(continua...)

*Elaborado pela autora.

QUADRO 7 - Linha do Tempo: resumo histórico das instituições pesquisadas (continuação 2)



*Elaborado pela autora.

BRIGADA MILITAR – CONTINUAÇÃO HISTÓRICO OUTROS DADOS

1830 a 1900

- A Lei Provincial nº 874, de 26 de abril de 1873, extingue o Corpo Policial e dá lugar à Força Policial, que possuía as mesmas características militares da instituição anterior.

- Em 1889, a Constituição do Brasil republicano concedeu autonomia para que os Estados elaborassem suas próprias constituições e estabeleceu que os governos estaduais adotassem providências para a manutenção da ordem e segurança pública, autorizando a organização de guardas cívicas. Em consequência, a 26 de dezembro de 1889, a Força Policial passou a ser denominada de Guarda Cívica do Estado.

- Em 28 de março de 1892; recebeu a denominação de Brigada Policial, em 06 de junho de 1892; e retomou o nome de Guarda Cívica.

- Após um ataque da canhoneira Marajó com centenas de disparos na cidade de porto alegre devido a insatisfação do retorno de Júlio de Castilhos ao poder, finalmente, Fernando Abbott assumiu interinamente a presidência do Estado e pelo Ato nº 357, de 15 de outubro de 1892, criou a Brigada Militar para zelar pela segurança pública, manutenção da República e do Governo do Estado.

- A BM participou de confrontos na Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai. A participação da Brigada Militar também foi intensa, ao longo da Revolução Federalista.

- Em 20 de junho de 1898, foram criadas as Escolas Regimentais, destinadas aos praças “que se encontrassem em melhores condições morais e intelectuais”. Eles teriam aulas de leitura, caligrafia, quatro operações, noções de higiene militar e deveres do soldado, cabo de esquadra, furriel e sargento, e todas as circunstâncias do serviço de paz e guerra; organização de papéis relativos às campanhas e esquadrões, de acordo com os modelos adotados.

1960 a 2000

- A Companhia de Segurança foi criada, em 10 de março de 1964, subordinada ao 3º Batalhão de Polícia Militar, com a missão de executar o patrulhamento militar da guarnição de Porto Alegre, guardas de honra e serviços especiais. Em 1º de setembro do mesmo ano, tornou-se independente, subordinada ao Estado-Maior da Brigada Militar, e recebeu a denominação de Companhia de Policiamento Militar.

- Com o Decreto-Lei n.º 667, de 1969, a Brigada Militar recebeu a missão de realizar, com exclusividade, o policiamento ostensivo, onde o homem ou a fração empregada seriam identificados de relance pela farda, equipamento ou viatura, objetivando a manutenção da ordem.

Em 14 de abril de 1985, foi instalado um posto de policiamento comunitário no município de São Luiz Gonzaga/RS, que seria realizado pela 1ª companhia do 14º BPM. A partir do ano 2000, essa ideia passou a ser difundida em nível institucional.

Em 1995 a Brigada Militar tornou-se a única força policial militar do País a administrar penitenciárias. A Corporação assumiu uma massa carcerária em torno de 6.760 detentos, abrigados no Presídio Central de Porto Alegre (PCPA), o maior do Estado, e nos regimes fechado e semiaberto da Penitenciária Estadual do Jacuí (PEJ), localizada em Charqueadas, a 57 quilômetros da capital. Além da administração do Presídio Central e da PEJ, a BM faz a guarda externa dos outros 94 presídios do Estado.

A Brigada Militar instituiu, em 1998, o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (Proerd)1 nas escolas do Estado, por intermédio de policiais militares voluntários e com capacitação específica.

*Elaborado pela autora.

3.2 Envolvimento Institucional com a Temática Direitos Humanos

A presença do conteúdo DH nos cursos de formação foi mencionada nas três instituições que participaram da pesquisa. Contudo, quanto mais a qualificação se desenvolvia ao longo da carreira, mais se distanciava a temática DH, dando maior vazão a fundamentos direcionados à prática operacional da atividade. Apesar disso, vê-se também que dadas as características de cada instituição, há interesse de proximidade com as acepções de DH, como veremos a seguir.

Na Guarda Municipal, de 2002 a 2012, houve uma tentativa de que essa aproximação ocorresse através da criação da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana – SMDHSU criada pela Lei 9056/02. Apesar disso, havia uma divisão muito contundente entre as duas áreas: da Coordenação de Segurança Urbana (CSU) e da Coordenação de Direitos Humanos (CDH). Essa divisão era evidente no planejamento de ações e no distanciamento de compreensão do que as duas áreas tinham por objeto de ação. Como prenunciado no subitem *Escolha do Tema*, tive a oportunidade de atuar nas duas Coordenações, como assistente na de Segurança e como Coordenadora na de Direitos Humanos.

Já apresentado no histórico de cada instituição, a divisão do seguimento de Direitos Humanos e Segurança se deu em 2013 com a aprovação da Lei 11.399/2012 que instituiu a Secretaria Municipal de Segurança (SMSEG) e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH). Diz o texto que apresenta a divisão das Secretarias na Prefeitura de POA²⁰:

O fracionamento da atual estrutura da segurança municipal resultou em duas novas secretarias e deverá permitir que os assuntos ligados à defesa de direitos e da segurança do cidadão possam ser tratados em instâncias especializadas com mais foco e mais efetividade nas ações e resultados que se fazem necessários.

Essa cisão distanciou ainda mais as duas áreas e em 2017 a SMDH foi extinta por meio da Lei Complementar nº 810/2017; criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE) pela Lei Complementar nº 817/2017 para substituí-la.

Ainda em relação à formação da GMPOA, a criação do Centro de Formação e Treinamento (CFTGM) em 2006 possibilitou um espaço onde cursos específicos puderam ser ministrados criando um histórico de formações dos servidores. Também com o advento das políticas nacionais via Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) na gestão do

²⁰ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smseg/default.php?p_secao=4. Acesso em 20/07/2020.

Partido dos Trabalhadores (PT), os cursos à distância na GMPOA ganharam regularidade e abrangência de temas, inclusive de DH.

Outra ação relevante entre a GMPOA e a comunidade são os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança (FRJS)²¹: Fóruns Regionais de Justiça e Segurança foram instâncias criadas para discussão comunitária sobre segurança com integração governamental, como alternativa cidadã de promover soluções de segurança local. Sob a coordenação da CSU e do Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS)²², comunidade e organismos públicos das 17 Regiões de divisão da cidade (divisão territorial do Orçamento Participativo) participavam de reuniões mensais onde eram discutidas e levadas as questões de segurança pública local aos órgãos competentes. Os sete servidores que agendavam, articulavam lideranças comunitárias, conduziam e secretariavam os encaminhamentos das reuniões eram todos Guardas Municipais, chamados nessa função de Assessores Comunitários. A Assessoria Comunitária perdeu gradualmente sua formação a partir de 2012 com a desmobilização de 09 FRJS. Contudo, sabe-se da importância desses espaços democráticos para tratar da temática segurança pública, uma vez que aproxima a comunidade da co-responsabilidade de prevenção à violência e defesa de direitos.

Em relação à Polícia Civil, quando pesquisamos em fevereiro de 2020²³ informações na página web da instituição tínhamos uma “tag” que remetia diretamente ao assunto:



Esse direcionamento apresentava 03 (três) subtítulos: a) Direitos Humanos; b) Direitos Humanos dos Profissionais da Segurança Pública; c) Direitos Humanos é Coisa de Polícia? De maneira geral os itens falavam da aproximação e do papel importante da polícia como impulsionador da defesa de direitos. Também no item “c)” reproduzia um texto do Livro de Ricardo Balestreri “*Direitos Humanos, Coisa de Polícia*”.

²¹ Sobre o COMJUS e os FRJS foram desenvolvidas pesquisas que aprofundam a temática, citamos duas: 1. PAZINATO, Eduardo. **Conselho Municipal de Justiça e Segurança: A experiência de Gestão Participativa da Segurança em Porto Alegre (RS)** (Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais da PUCRS em 2006). 2. CASTRO, PCS. **Participação Democrática na Segurança Pública: Estudo de caso sobre a resolubilidade das demandas encaminhadas pelos Fóruns Regionais de Justiça e Segurança em Porto Alegre – RS** (Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Segurança Pública e Cidadania da UFRGS em 2011).

²² O Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS) de Porto Alegre foi instituído pela Lei Complementar n.º 487, de 14 de janeiro de 2003 e regulamentado pelo Decreto n.º 14.487, de 4 de março de 2004, tendo seu regimento interno sido aprovado pelo Decreto n.º 14.706, de 9 de novembro de 2004. O Decreto 17.257/2011 regulamenta a Lei Complementar 656/2010 que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do COMJUS, dos FRJS e dos CCJS.

²³ Disponível em: <http://daaipc.rs.gov.br/inicial> e <http://daaipc.rs.gov.br/lista/674/links>; Acesso em 20/02/2020.

Nas informações constava que no dia 16/08/2011, através da Portaria 117/2011, foi criada a Assessoria de Direitos Humanos da PC-RS. Ligada à Divisão de Assessoramento para Assuntos Institucionais (DAAI) possuía a função de prestar assessoria ao Gabinete do Chefe de Polícia na implantação e consolidação dos direitos humanos. Essa assessoria foi extinta em 2014 na gestão do Governador José Ivo Sartori (PMDB).

Ainda, quando da existência do Núcleo de DH da PC-RS, havia a apresentação que entendemos basal apresentar na íntegra:

Núcleo de Direitos Humanos da PC-RS: Com vistas a auxiliar a Divisão de Assessoramento para Assuntos Institucionais - DAAI no desenvolvimento das atribuições relacionadas à assessoria de Direitos Humanos, previstas na Portaria nº 117/2011, do Gabinete da Chefia de Polícia do Estado do Rio Grande do Sul, foi criado o Núcleo de Direitos Humanos da Polícia Civil. Nos termos do artigo 2º, da citada Portaria, "as atribuições que dizem respeito aos direitos humanos têm o objetivo de viabilizar a identificação da Polícia Civil nas políticas governamentais desenvolvidas e formuladas sob a nova perspectiva de fortalecimento da segurança pública, entendida como direito humano fundamental, rompendo com o passado que associou a ação policial à violação de direitos". O Núcleo de Direitos Humanos é composto por Policiais Cíveis, lotados nesta Capital, região metropolitana e interior do Estado do Rio Grande do Sul, os quais se reúnem mensal ou bimestralmente para refletir, discutir, incentivar e articular o desenvolvimento de ações e projetos que visem à proteção e promoção dos Direitos Humanos, na perspectiva de consolidar o previsto na Portaria nº 117/2011. Um dos projetos que está sendo desenvolvido pelo Núcleo de Direitos Humanos é o "Roda de Conversa com os Movimentos Sociais", o qual tem por objetivo fortalecer o diálogo entre a Polícia Civil e os representantes dos movimentos sociais, especialmente os que integram os grupos considerados vulneráveis e minorias. (grifamos)²⁴

Após esse primeiro apanhado de informações fomos realizar as entrevistas individuais nas instituições e recebemos a informação de que a página estava desatualizada. O que anteriormente era chamada de Divisão de Assessoramento para Assuntos Institucionais (DAAI) passou a ser a Divisão de Relações Institucionais (DRI)²⁵ e assim, após a atualização da página em julho de 2020 foram retiradas todas as informações sobre Direitos Humanos e acrescentada apenas uma Cartilha da Mulher – Delegacia OnLine²⁶ como link em formato pdf. Atualmente não há um setor específico para o tema DH, mas foi criado o Departamento Estadual de Proteção à Grupos Vulneráveis (DPGV) que atua em defesa da criança e do adolescente e apuração de atos infracionais.

Quanto à formação dos policiais civis sobre o tema DH, essa remonta o ano de 1986, conforme citado pela professora Letícia Shabbach (p. 68): “No Rio Grande do Sul, a

²⁴ Disponível em: <http://daaipc.rs.gov.br/conteudo/22146/nucleo-de-direitos-humanos>. Acesso em 20/02/2020.

²⁵ Disponível em: <https://www.pc.rs.gov.br/dri>

²⁶ Disponível em: <https://pc-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/202006/05145627-cartilhamulher1-compressed.pdf>

ACADEPOL-RS inseriu pela primeira vez no seu currículo de formação de policiais civis a disciplina de “Relações e Direitos Humanos” em 1986, título provisório substituído pelo de “Direitos Humanos”, atribuído à disciplina tornada obrigatória na estrutura curricular pela lei nº 8.835, de 1989 (HAGEN, 2006, p. 118 e 121).”

Durante o governo de Olívio Dutra (PT) no Estado do RS (1999-2002), “introduziu-se uma nova proposta no ensino policial no intuito de uma formação de consciência social dos diferentes atores envolvidos no processo pedagógico. Assim, “uma das principais mudanças ocorridas com a participação dos professores das universidades nos cursos da Secretaria da Justiça e da Segurança do RS foram práticas em sala de aula, novas disciplinas, novo enfoque e debates sobre um novo modelo de polícia.” (TAVARES DOS SANTOS, 2009, p. 107). Atualmente a PC-RS mantém a disciplina DH nos cursos de formação de ingressantes. Assim como na GMPOA o incremento direcionado a formação em DH ocorreu na constância das ações desenvolvidas pela SENASP.

Na instituição Brigada Militar²⁷, em janeiro de 2011, foi criada pelo Comando Geral a Assessoria de Direitos Humanos (ADH) com o objetivo de realizar uma interlocução permanente com os dirigentes da rede de DH do Estado.²⁸ Essa foi extinta em abril de 2013 ainda na gestão do governador Tarso Genro (PT).

As atividades da ADH na BM foram intensas durante a sua existência. Sob a coordenação do Ten. Cel. Paulo Franquilin, ganhou reconhecimento entre as entidades de defesa de DH no estado. Foi criado um blog chamado *Direitos Humanos da Brigada Militar*²⁹ para divulgação das ações promovidas. No dia 21/01/2013, em evento no Palácio Piratini, a BM entregou às autoridades presentes o Relatório das atividades relacionadas à DH da corporação no período.

A BM também tem um Serviço chamado Polícia Comunitária que está estabelecido na 3ª Seção do Estado Maior da Brigada Militar e é composto pela Equipe de Adjuntoria de Polícia Comunitária, pelo Grupo de Estudos de Polícia Comunitária e pelo Observatório de Polícia Comunitária. O policiamento comunitário baseia-se na crença de que os problemas sociais terão soluções cada vez mais efetivas, na medida em que haja a participação de todos

²⁷Na Matriz Estratégica da BM, fica já evidenciado no Objetivo Institucional 1 uma intensificação para o olhar comunitário de ação, assim descrito: Promover e preservar a Segurança Pública. Também na mesma vertente apresentado como Política Pública 1: Prevenir a violência e a criminalidade, através da filosofia de Polícia Comunitária; e Política Pública 2: Reprimir a violência e a criminalidade, sob a ótica dos Direitos Humanos. Compõe o Planejamento Estratégico da Brigada Militar do RS do ano 2019-2023. p. 12. Disponível em: <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/estrutura-organizacional>.

²⁸ Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0BziyiqNoFJEoRmlsQ3pGcEVua1k/edit>

²⁹ Disponível em: <http://direitoshumanosbm.blogspot.com/>. Acesso em 21/07/2020.

na sua identificação, análise e discussão.³⁰ O Programa Educacional de Resistência às Drogas e a Violência – PROERD, se soma às ações de vulto realizadas na BM.

Em relação à formação, assim como na GMPOA e na PC-RS, houve grande incremento a partir das ações federais da SENASP; em 2003, a Matriz Curricular Nacional³¹ vislumbrou estabelecer padrões mínimos para a formação dos agentes de segurança pública. Segundo pronunciado na revisão da Matriz em 2014, o objetivo geral desse instrumento foi:

As ações formativas de segurança pública, planejadas com base na Matriz, têm como objetivo geral favorecer a compreensão do exercício da atividade de segurança pública como prática da cidadania, da participação profissional, social e política num Estado Democrático de Direito, estimulando a adoção de atitudes de justiça, cooperação, respeito à Lei, promoção humana e repúdio a qualquer forma de intolerância (MATRIZ CURRICULAR NACIONAL SP, 2014, p. 40).

Não é nosso objetivo perquirir sobre o alcance da implementação da Matriz Curricular na formação das polícias, pois já foram realizadas pesquisas de excelência sobre o assunto. Apenas é dever ressaltar que a Matriz Curricular Nacional buscou unificar a formação com direcionamento temático para “promoção humana e repúdio a qualquer forma de intolerância.” Atualmente a BM não possui setor específico para assuntos relacionados à DH, contudo vale registrar novamente que, em 2012, a instituição recebeu o Prêmio Estadual de Direitos Humanos por sua atuação no combate a violência e a criminalidade, e em 2017, o Prêmio Destaque do Fórum Brasileiro de Segurança Pública pela ação de combate à violência doméstica com a Patrulha Maria da Penha.

3.3 Depoimentos Individuais de Gestores: direitos humanos nas instituições

Para uma melhor avaliação de pontos específicos em relação à Política de Direitos Humanos direcionada a atuação policial na capital, decidimos agregar à pesquisa entrevistas individuais com representantes da área de Direitos Humanos em cada uma das instituições.

³⁰ Disponível em: <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/policia-comunitaria>. Acesso em 15/05/2020.

³¹ Documento elaborado pelo Ministério da Justiça por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), com o objetivo de nortear as ações formativas para os profissionais da área de SP entre os anos 2003 – 2014.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE – SMDH

Na Prefeitura de Porto Alegre existe a Coordenação de Direitos Humanos (CDH) e dentro desse setor está o Centro de Referência em DH (CRDHPOA). Atualmente a CDH não possui uma pessoa na Coordenação. Ficando afeto ao CRDHPOA a referência para nossos questionamentos. Assim, entrevistamos a Coordenadora do CRDHPOA, **Maria Helena de Castilhos**: assistente social, servidora estatutária há 17 anos desempenhando suas funções na área de DH. A entrevista foi realizada no dia 21/02/2020 às 15h48 na sala de atendimento do CRDHPOA localizada na Rua dos Andradas, nº 1643 - POA.

Maria Helena explana que ingressou na PMPA na mudança de gestão em 2005 e logo em seguida foi implantado o modelo de planejamento estratégico que ela considerou muito importante.

Fui indicada para ser líder de ação e sou desde então. Fiz várias qualificações, ganhei medalha de honra ao mérito, aquelas coisas. Eu conheço por fora e por dentro o modelo de gestão. Pelo menos até 2016. Em 2016 e 2017 esse modelo de Gestão não funcionou. Ele não teve uma identificação da nova administração e não teve investimento nessa ferramenta.

Afirma que apenas no final de 2018, a atual administração retornou com uma metodologia clara de gerenciamento.

Então teve alguns momentos que conseguimos interagir. Permanecemos em 2016 e 2017, mas no final de 2018 que deu uma implementada e voltou, trocou algumas ferramentas, mantiveram uma lógica de funcionamento e continua até hoje devagar um investimento nessa ferramenta.

Em relação à transparência entre a política pública e o orçamento, Maria Helena afirma que houve mudanças ao longo desse período. Os servidores líderes de ação tinham acesso ao orçamento disponível para implementação da política. Atualmente isso não ocorre mais.

Eu tinha uma coisa dentro dessa ferramenta, que não tínhamos antigamente, e isso nos deu um pouco de autonomia, que a ferramenta mostrava quanto tinha de orçamento, quanto era contingenciado, quanto podia gastar. Então tu tinha como planejar e tinha toda a orientação do pessoal do planejamento. Agora eu não acho mais isso, não sei nem quanto. Não tenho acesso em absolutamente nada o que é de orçamento, e não se é chamado mais para discutir o orçamento do ano seguinte e nem o PPA.

Sobre a antiga pasta de Direitos Humanos, a entrevistada diz que com a perda do *status* de Secretaria, na atual Diretoria de Direitos Humanos, não tem conhecimento de nenhum projeto desenvolvido com orçamento do município. Também informou que ações

existentes por força de lei como semana da consciência negra e mês do idoso são mantidas. O Plano Municipal do Idoso, primeiro do Brasil, faz parte do trabalho conjunto entre os órgãos do governo e orientação técnica do planejamento estratégico.

Relativo à antiga Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU) existente entre os anos 2002 a 2012, Maria Helena foi uma das primeiras assistentes sociais do quadro de servidores a iniciar o trabalho e fala quais os benefícios e o impacto que se deu após a divisão do órgão em Segurança e Direitos Humanos.

Então, eu sempre gostei da área de segurança durante 10 anos desse casamento. Tanto que hoje o pessoal reconhece que é importante ter o DH junto. Foi surpresa quando soube que estava separado, pois quando a gente dividiu, não estou falando ideologicamente, fico muito dividido dentro do senso comum das pessoas e isso causou certo abalo, não tanto na estrutura da segurança, mais na estrutura dos DH.

Nós saímos da secretaria de segurança sem nada! Foi uma briga conseguir dividir o patrimônio, não tínhamos onde ficar, fomos convidados a se retirar da secretaria de segurança, fomos expulsos! Isso foi em 2012. Teve uma queda muito grande nos serviços até que a gente se organizasse.

Eles trabalharam a estruturação da secretaria de direitos humanos sem um corpo técnico. Sem avaliar o impacto dessa mudança, à revelia. E isso causou um impacto muito grande na política de direitos humanos do município. Custou um ano para conseguirmos nos levantar.

Quanto às políticas públicas em Direitos Humanos da PMPA, a servidora fala que muitas políticas deixam a desejar nos seguimentos dos negros, mulheres e povos indígenas. Mas que houve avanço na área do idoso, LGBT e povos específicos (imigrantes e refugiados).

A questão do negro teve uma queda muito forte, inclusive o conselho está com sérios problemas. A mulher também teve um auge e hoje está estremeçada, está só no atendimento de ponta que é o CRAM que faz um trabalho de excelência, muito bom, desde 2011 que foi implementado, tem um corpo técnico muito bom, mas a política em si deixa a desejar.

A política indígena, deixou a desejar esse ano, não saiu do papel, não teve nenhum investimento.

Sobre possíveis avanços na política de DH no município fala sobre o incremento orçamentário para implementação das políticas.

Eu estou pensando na questão do orçamento. Não tenho conhecimento, mesmo dizendo que tem orçamento, que o primeiro ano 2017 não teve orçamento, não fizemos nada porque não tinha orçamento. Em 2018 muito pouco. Conseguimos fazer um ou outro evento por conta de leis. E esse ano nenhum dos dois seguimentos, idoso e do negro, não houve nenhum investimento. Nem para Parada Livre, não teve investimento para SECON. Tudo foi feito por um grupo de trabalho sustentado pela sociedade civil. A questão do idoso também foi feito tudo com ajuda da sociedade civil e algum recurso da FASC e do FUMID. Eu não consigo visualizar que vá ter investimento até o final do ano, até o final dessa gestão.

Quando questionada se achava que os GMs teriam proximidade com a política pública de Direitos Humanos, Maria Helena, respondeu que sim. Especialmente no núcleo do Centro de Formação da instituição.

Tem um reconhecimento de um grupo muito especial que fazia um contraponto com a gente quando estávamos juntos. Que é o pessoal do Centro de Formação. Esse pessoal tem um reconhecimento muito forte da área dos direitos humanos e sempre, desde a época que a gente estava junto eles requisitaram o nosso trabalho, enquanto Centro de Referência, antigo CRVV, pra que a gente fizesse formação em várias temáticas.

Também nessa esteira cita o Núcleo de Ações Preventivas da GM (NAP) que atua junto às escolas municipais e os impactos positivos da formação em DH.

A educação formal dá muito impacto, porque muitos dos colegas que fizeram esse trabalho assim, aquele pessoal do NAP. A gente vivia tendo trabalho junto com eles nas escolas. Ali da assessoria comunitária. Fizemos muitos trabalhos com as “mulheres da paz” e com o Estado. Então, assim evoluiu muito, essa área de direitos humanos, ela teve impacto naquele pessoal que trabalha na assessoria comunitária, no NAP.

Segundo ela, para haver uma maior aproximação entre DH e SP é necessária uma forma diferenciada de formação, onde exista exemplificações e vivências que sensibilizem os agentes.

Por exemplo, em 2014/2015, eu fui convidada pela SUSEPE para fazer o curso de formação dos agentes penitenciários em direitos Humanos. Eu trabalhei de uma forma diferenciada, como eu trabalhei com a guarda, com vivências. E foi muito bem aceito.

Então quando eu falava e solicitava qual era o conhecimento que eles tinham, era muito vago. Então existia, existe até hoje, aquele estigma que direitos humanos é pra bandido, aquela coisa toda. Então tu tem que desmistificar isso. Mas não é bater de frente, não é sair dizendo: não, mas não pode! É todo um trabalho, e aí eu peguei na via da educação em direitos humanos.

A educação em DH pra mim é a base de tudo. Não é uma coisa disseminada, não é uma coisa que as pessoas tem conhecimento e investir na educação em direitos humanos, criar uma forma de manter isso. Educação tanto informal quanto formal.

Também sobre os instrutores, ela observa que o conhecimento teórico é importante para formação em DH, mas a vivência prática é fundamental.

Eu acho que pesa muito o conhecimento jurídico, tem o lado jurídico muito forte que a gente não tem esse conhecimento. A gente tem a prática a vivência e é isso que nos diferencia deles.

Então, eu não despejei conteúdo. Eu dei o acesso pra eles de conteúdos. Fiz alguns gráficos. Mostrei por ex. algumas estatísticas, extermínio da juventude negra. Peguei

algumas temáticas que é o contrapé, que a população que eles vão atender lá. Quem vocês acham que vão encontrar no Presídio?

Então comecei a trabalhar isso com eles. Então fiz alguns grupos, fiz algumas vivências. Apresentação artística, fiz eles interpretarem, usarem vivências do cotidiano.

E ao final da entrevista, questionada sobre a produção de senso comum acerca dos direitos humanos, Maria Helena argumentou que isso se inicia no Brasil, pós ditadura de 1964; em que os presos políticos torturados foram a motivação para intervenção da anistia internacional iniciar a discussão de DH no país.

POLÍCIA CIVIL RS - SSP

Enquanto estávamos pesquisando sobre a Polícia Civil e seu histórico, vimos que no próprio site da instituição, como já citado anteriormente, havia um direcionador para o tema DH. Então, solicitamos entrevistar a pessoa responsável pela Divisão de Assessoramento Institucional e Direitos Humanos (DAAI), atualmente Divisão de Relações Institucionais (DRI). Aguardamos o retorno que se deu algum tempo depois. A Delegada de Polícia **Sônia Maria Dalligna**, Diretora da Divisão de Prevenção e Educação - DIPE, do Departamento Estadual de Proteção a Grupos Vulneráveis, foi a pessoa designada para responder os questionamentos e por e-mail recebemos o retorno no dia 25/03/2020. Atuando há 21 anos na PC-RS, a Delegada Sônia possui uma vasta experiência na área da criança e adolescente, de ensino e de grupos vulneráveis.

Segundo ela, “desde o curso de formação na ACADEPOL, os futuros policiais recebem instruções, teóricas e práticas, relacionadas à importância dos DH, eis que, inclusive, a grade de disciplinas é baseada na Matriz Curricular da SENASP. Ainda, durante a vida funcional, são realizados inúmeros cursos de aperfeiçoamento com temas relacionados a Direitos Humanos.”

Também refere a importância da criação, em 2006, do Departamento Estadual de Proteção a Grupos Vulneráveis, especialmente para o atendimento diferenciado de mulheres, crianças, adolescentes, idosos, população LGBT, deficientes e minorias raciais e religiosas, realizando um salto de qualidade para a recepção dessa demanda social

Ainda em complementação às respostas obtidas; por designação da Del. Sônia, entrevistamos a Delegada **Viviane Nery Viegas**, que atua nessa função há 11 anos e também possui vasta experiência na área de direito público, direitos humanos, grupos vulneráveis e

ensino e é atualmente a Diretora da Divisão de Relações Institucionais (DRI). Ela nos informou as atribuições desse setor:

I - assessorar o Chefe de Polícia no planejamento, na coordenação, no controle e na execução da política de integração, de articulação e de mediação entre os órgãos da Polícia Civil e outras Instituições, com vista à ação Institucional e policial unificada e integrada;

II – acompanhar a tramitação das proposições legislativas e de outros atos normativos de interesse da Polícia Civil; e

III – executar o serviço administrativo de Polícia Interestadual - POLINTER.

Parágrafo único. A Divisão de Relações Institucionais atuará em mútua colaboração com os Departamentos e demais órgãos da Polícia Civil, mantendo sistemático e permanente relacionamento, inclusive com outras instituições, entidades privadas e a sociedade civil, para a execução e o planejamento das ações integradas que visem ao fiel cumprimento de seu mister.

A PC-RS, como já visto no tópico anterior, também possuiu um Núcleo de Direitos Humanos que era pertencente a antiga DAAI. Atualmente, conforme a Delegada Sônia, sob a responsabilidade da DPGV estão as Delegacias da Mulher (DEAMs), Delegacias da Criança e Adolescente (DPCAVs), Delegacias do Idoso e Combate a Intolerância. Esta última, ainda em fase de implantação. O funcionamento dessas Delegacias já implantadas tem como ênfase o atendimento especializado das vítimas e intensiva investigação para indiciamento de autores de crimes contra essa população vulnerável.

Quando questionada sobre a proximidade dos policiais em relação a política pública de Direitos Humanos, a Del. Sônia informa:

Todos os Policiais, desde a sua formação, recebem conhecimentos teóricos, instruções práticas. No decorrer de toda a sua vida funcional são chamados aos bancos da ACADEPOL para formação continuada que inclui a disciplina de Direitos Humanos, inserida nos demais conhecimentos, até porque se trata de disciplina com intensa transversalidade.

Em relação ao conhecimento sobre as políticas de DH desenvolvidas em Porto Alegre, Del. Sônia soube apenas citar as ações da PC-RS, como a criação das delegacias especializadas e os programas *Papo de Resposta*, *Mais Garantias* e o *Projeto Mediar*, que visam a realizam de encontros comunitários e práticas de Justiça Restaurativa.

Nesse sentido, acerca do antigo Núcleo de Direitos Humanos e atual Assessoria de Direitos Humanos, Viviane complementa:

A história do núcleo de direitos humanos, inicia-se no ano de 1988, quando a Polícia Civil Gaúcha, através da Escola de Polícia, foi a primeira Polícia da América Latina a incluir a disciplina de Direitos Humanos na formação do policial. Em 1989, adequando-se a nova Constituição Estadual, a Escola de Polícia se transformou em Academia de Polícia Civil (ACADEPOL). Em 2011, foi criada a Assessoria de

Direitos Humanos pela Chefia da Polícia Civil, visando institucionalizar e aperfeiçoar práticas adotadas há décadas pela Instituição. Hoje, a Assessoria de Direitos Humanos, faz parte da Divisão de Relações Institucionais da Chefia da Polícia Civil, e possui dois grandes programas de humanização: o Mediar e o Papo de Resposta.

Sobre possíveis avanços na política de DH na capital a Del. Sônia coloca:

A implantação da Delegacia de Pronto Atendimento de Grupos Vulneráveis - DPPA/DPGV, prevista pelo Departamento Estadual de Proteção a Grupos Vulneráveis - DPGV, seria um grande avanço, eis que num mesmo espaço físico poderíamos reunir todos os atendimentos especializados, para acolher a enorme demanda (mulher, criança, adolescente, idoso, população LGBT, deficientes e minorias raciais e religiosas), durante plantões 24h por dia, alavancando a qualidade dos serviços policiais.

Para Del. Sônia, a educação formal em DH atinge diretamente a prática policial:

A Polícia Civil deste Estado exercita Direitos Humanos em seu cotidiano, nas atividades práticas mais comuns, até as mais sofisticadas, como fartamente noticiam os meios de comunicação e reconhecem as autoridades governamentais e não governamentais. Em razão de utilizarmos na Educação Formal, os preceitos de Direitos Humanos em nossas formações e capacitações policiais, temos o resultado visível e mensurável no dia a dia do trabalho policial desempenhado. O próprio cidadão gaúcho reconhece a qualidade do trabalho realizado pela Polícia Civil Gaúcha. Isto porque nosso histórico de respeito aos Direitos Humanos é antigo, permanente, contido em nosso curriculum desde antes da Constituição de 1988, e os ensinamentos neste sentido são ministrados em todo o interior, bem como na Capital. Portanto, a resposta é sim, a disciplina de Direitos Humanos, contida em nossa Educação Formal, está presente na atividade prática de nosso quadro funcional de Policiais Civis.

E para haver uma maior aproximação entre Direitos Humanos e Segurança Pública, a Del. Sônia argumenta que pelo fato de a PC-RS não possuir orçamento próprio, sobrevivendo de parcerias e doações, com mínima destinação financeira por parte do poder executivo, há uma grande dificuldade. Porém, se houvesse recursos mais condizentes com as necessidades da PC, muito mais poderia ser realizado.

A mencionada Delegacia de Pronto Atendimento - DPPA para atendimento de Grupos Vulneráveis ainda não aconteceu por simples falta de recursos financeiros. Certamente atenderíamos mais demandas sociais, exercitando mais e mais os preceitos ideais que os Direitos Humanos nos recomendam. Isto só viria a agregar valor à Segurança Pública.

BRIGADA MILITAR RS – SSP

Inicialmente quando entramos em contato com a Brigada Militar para convidar um representante que pudesse participar dessa entrevista, tivemos muita dificuldade.

Conseguimos um contato que nos remeteu ao Ten. Cel. Franquilin. Paulo Franquilin, já aposentado, foi contatado através das redes sociais. Eis que gentilmente nos respondeu os questionamentos e obtivemos as informações que transcreveremos abaixo:

Paulo Franquilin trabalhou durante 29 anos e desempenhou diversas funções operacionais e administrativas. Foi Chefe da Assessoria de Direitos Humanos (ADH) de fevereiro de 2011 a abril de 2013.

Informou que na BM a interface com DH se dá, “conforme orientações dos Comandos através de reuniões e contatos com órgãos de DH.”

Franquilin diz que a ADH foi um diferencial dentro da instituição por trazer para dentro da Brigada Militar os representantes dos diversos segmentos que atuam na área de Direitos Humanos. A função principal foi o diálogo e interação com órgãos privados e públicos voltados para a temática criando um espaço de diálogo e conhecimento mútuo.

Quando questionado se os Brigadianos tinham proximidade com a política pública de DH, respondeu que “sim, pois a Brigada Militar é o órgão estatal que mais garante os Direitos Humanos e na formação há a disciplina de DH no currículo. Políticas públicas de Direitos Humanos são ineficientes e variam conforme os governantes.”

Sobre as políticas públicas desenvolvidas na cidade, Franquilin respondeu que há uma rede municipal voltada para a temática desde a proteção a vulneráveis até apoio em casos de violação de DH.

O entrevistado entende que para avançar na política pública de Direitos Humanos em POA-RS seria importante “garantir moradia digna, transporte coletivo de qualidade, postos de saúde com capacidade de atender as comunidades, esgoto sanitário e valorização dos profissionais que trabalham na temática.”

Relativo à educação formal em DH e sua influência na prática do policial, ele entende que “é necessária a teoria aliada à prática do serviço policial, pois há um preconceito em relação ao policial como potencial violador de direitos, quando na verdade é um defensor da vida e da sociedade.”

E por fim, quando perguntado sobre como poderia haver uma maior aproximação entre Direitos Humanos e Segurança Pública, Paulo Franquilin disse que isso ocorreria “com a conscientização de que as temáticas são interdependentes, pois segurança é um direito humano e somente com polícia técnica é que a sociedade terá garantido seus direitos fundamentais.”

Mediante as entrevistas individuais detalhadas, destacamos alguns aspectos comuns e outros distintos das três instituições.

No relato da representante da PMPA, vimos a importância do Modelo de Gestão no quesito inclusão dos servidores de carreira no processo orçamentário, bem como na transparência dos processos. Existiu uma interação maior entre as áreas DH e SP quando da existência da SMDHSU, também nesse período houve maior efetivação das políticas de DH.

Na entrevista com as representantes da PC-RS foi enfatizada a formação dos policiais com disciplinas baseadas na Matriz Curricular Nacional SENASP e no tema DH, assim como a existência de políticas da PC-RS direcionadas a Grupos Vulneráveis.

Sobre a entrevista com o representante da BM destacamos a forte hierarquização das políticas internamente configuradas conforme a sucessão de Comandos, onde essas podem variar. Contudo, no período de existência da ADH houve um diferencial sobre a temática DH na instituição.

Nas três entrevistas houve unanimidade em afirmar que as instituições teriam, com maior ou menor intensidade ao longo de suas trajetórias, proximidade com a temática DH.

3.4 Identidade Relacional e Cenário Atual sobre os temas: garantia de direitos humanos e segurança cidadã

Desenvolver um estudo pertinente que acolha de maneira acadêmica e didática as preocupações e a importância de se estabelecer uma identidade relacional entre a garantia de direitos humanos e a concepção de uma segurança cidadã não é tarefa simplória, mas é necessária especialmente em tempos de negação de direitos.

A polícia é hoje a principal instituição integrante das políticas de segurança pública. No entanto, erroneamente por diversas vezes, especialmente na seara política, apresentada como a própria “segurança pública”. Considerando a origem e a estrutura da organização policial a serviço do Estado (capitalista), torna-se importante a reflexão dos limites e possibilidades da aproximação ao contexto dos movimentos de direitos humanos.

O cotidiano da sociedade brasileira é permeado por questões de segurança configurados pelos elevados índices de criminalidade, pelo processo de desigualdade, individualismo e concentração de renda promovidos pelo capitalismo e pela maneira maciça em que esses fatos são publicizados pela mídia. O papel da segurança pública de assegurar a manutenção da ordem, o direito à vida e o patrimônio estaria deveras prejudicado diante desse cenário. Vale a definição de Tavares dos Santos (2020) onde “segurança é um modo de

ordenar a lei e ordem em uma sociedade. De organizar as cadeias de prevenção e repressão qualificada sobre os temas de delito, crime e violências de distintos tipos.”³²

Desde a sua criação, no século XIX, o ofício de polícia no Brasil sempre esteve associado à ideia do emprego da força, do castigo, da humilhação dos criminosos e do suplício do corpo como forma de se reprimir e investigar os crimes (COSTA, 2011, p.252).

Importante registrar também, como coloca Valdira Barros (2009) que “a polícia foi concebida como mecanismo estratégico de contenção das lutas sociais nos séculos XVIII e XIX e que o capital recorre a meios educativos para manutenção da sua estrutura e dominação, mas quando estes não funcionam ou perdem sua eficácia ele recorre aos meios coercitivos, no caso as forças de segurança, em especial a polícia” (Barros, 2009, p.07). Daí, a construção sociocultural que se moldou nessas áreas – segurança pública e direitos humanos, como aduz Letícia Schabbach: “na área da segurança pública, direitos humanos e ofício policial sempre estiveram em campos opostos, situação que persiste até hoje, apesar da consolidação da democracia e da agenda dos direitos humanos” (SCHABBACH, 2014, p.64)”.

Ao buscar uma mudança de paradigma acerca da atividade policial em boas práticas de policiamento com direitos humanos, adentra-se em um terreno cheio de variáveis pré-determinadas pela formação histórica e social dessas instituições, como vimos anteriormente.

Em estudo sobre Estado, polícia e segurança pública no Brasil, Renato Sergio de Lima aponta para as mudanças advindas da democratização no Brasil pós ditadura militar, com a comoção popular para um novo modelo de polícia:

A democratização política do fim dos anos 1980 é um marco importante pelas mudanças na relação entre polícias e sociedade, suscitadas pela construção da democracia e pelas pressões sociais por novos modelos de política e de polícia; contudo, igualmente importante pelas continuidades de práticas, saberes e teorias que levam a constatar, em muitos elementos, que o Estado democrático limita-se a reproduzir relações que serviam ao governo ditatorial. Segurança pública, desse modo, acaba subsumida às forças policiais e, mesmo após a Constituição de 1988, não consegue ser pensada para além da gestão da atividade policial e da lógica do direito penal. (RENATO LIMA, 2016. p.50)

No livro *Paradoxos da Segurança Cidadã*, José Vicente e César Barreira (2016, p.09-11) delimitam a construção analítica do paradoxo entre políticas de inclusão social e políticas de segurança pública repressivas na América Latina do séc. XXI.

³² Palestra *Desafíos de la Seguridad Ciudadana em el Contexto Latino americano* - Dr. José Vicente Tavares. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=UiFQ_Im50DI&t=4276s. Acesso em: 10/09/2020.

Na América Latina, a segurança pública foi, geralmente, deixada nas mãos dos policiais, pois os governos não demonstravam interesse em se imiscuir nesses assuntos. Desde que as forças policiais mantivessem a separação entre os “homens do bem” e os “homens do mal”, poderiam reger autonomamente suas organizações, elaborar as próprias doutrinas, administrar seu ensino e definir as suas modalidades de trabalho policial, incluindo o recurso à violência, legal e também legítima, atributo que lhe foi concedido pelo Estado Moderno. (TAVARES DOS SANTOS, BARREIRA, 2016, p. 11)

Antônio Oliveira coloca que “a atividade policial na sociedade democrática impõe a questão do controle dos agentes policiais, ou seja, como assegurar que os detentores imediatos da força pública não violarão os direitos civis” (OLIVEIRA, 2010, p.142). Assim, congrega uma segurança pública que assegure a plena distinção do público e do privado requer políticas públicas de prevenção e de controle norteadas pela cidadania (BARREIRA, 2008). O agir policial ganha importante destaque nessa contextualização.

Nos últimos anos a sociedade vem despertando para uma maior validação dos Direitos Humanos e Fundamentais na esfera coletiva e individual. A ampliação desses direitos incide diretamente na segurança. Muitas são as notícias que cercam o cotidiano dos brasileiros acerca dessa temática. Entretanto, a segurança e a violência andam em espaços próximos no tocante ao debate coletivo e distantes em sua efetivação. Nessa seara adentra a figura do agente público de segurança e o fazer policial. O fazer do policial, que carrega a singular função de proteger a sociedade, no âmbito da lei, lhe confere natural e destacada autoridade para a consolidação da cidadania, das questões democráticas e da liberdade (WENCZENOVICZ, 2018).

Haveria então uma crise entre instituições forjadas no histórico militar e os anseios da população alvo da violência difusa? Como vimos nessa pesquisa, também o legado autoritário imbricado nas polícias pós-ditadura no Brasil, contribuem sobremaneira nos casos de violência praticados pelos policiais. Nesse cenário, a polícia seria apenas uma legitimadora da repressão estatal numa perspectiva de poder simbólico?

Luiz Antônio Souza, traz uma possível via de mudança no perfil das organizações policiais, vejamos:

O limite ainda é que a estrutura policial no país está constitucionalizada e qualquer mudança envolve muito esforço sem garantias. Por isso, muitos pesquisadores estão pensando mais em mudar sutilmente a instituição por dentro e não sua doutrina de segurança nacional, incluindo direitos humanos e disciplinas policiais e de ciências humanas na formação do policial militar, aumentando a exigência de escolarização dos policiais e tentando introduzir novas ideias sobre segurança no debate nacional. Em síntese, o Brasil pode escolher vários caminhos para mudar a segurança pública e a desmilitarização pode ser um caminho (SOUZA, 2015, p. 207-223).

Inverter a ordem de como pensar políticas de segurança pública é tornar políticas públicas de inclusão, controle e prevenção principais aliados das instituições policiais. É

preciso pensar o policiamento como gestão política para a população. A regionalização de políticas de segurança deve compor essa estratégia. Assim, no que converge para nossa análise, trouxemos informações contidas na 1ª pesquisa de vitimização de Porto Alegre³³ realizada pelo Instituto Cidade Segura, em outubro de 2017. Entre tantos dados importantes, ficou constatado que relativo aos crimes selecionados para a pesquisa³⁴, a percepção dos residentes em relação a insegurança, causas da criminalidade e motivação dos crimes está relacionada a interferência das ações governamentais. Assim, as duas causas mais citadas foram: Mau exemplo dado por políticos e governantes (54,9%) e Impunidade ou penas muito leves (42,1%), entre três opções que poderiam ser apontadas pelos entrevistados. Também mostra que um a cada 04 habitantes já teve algum familiar assassinado e que um a cada 5 habitantes já sofreu algum tipo de discriminação. Inseridas as variáveis de violação de direitos humanos de forma geral, a pesquisa demonstra que os residentes de Porto Alegre possuem uma alta sensação de insegurança (58,9%) e que a sensação de violência chega à 82,5%.

A pesquisa de vitimização também mostrou como os moradores veem o trabalho da Brigada Militar e da Polícia Civil. Extraímos dados que se somam ao nosso estudo. O primeiro se refere a percepção sobre o tratamento e o outro sobre a equidade na abordagem. Em relação a BM, temos o seguinte levantamento:

A população de negros e pardos é desproporcionalmente abordada, com 50.6% dos relatos. Entre os que foram abordados pela PM, 68,2% responderam que foram tratados de forma respeitosa pelos policiais. Para 31,8% dos abordados, a abordagem foi desrespeitosa. Entretanto, para 50,1% dos entrevistados, os PMs agem comumente de forma desrespeitosa e violenta, mesmo em situações onde não é necessária uma postura mais vigorosa.

Os brancos também avaliam melhor a experiência de abordagem pelos PMs (77,1% de avaliações positivas), quando comparados com os negros (54,5%) e com os pardos (57,7%). (1º Pesquisa de Vitimização POA, 2017. P. 24-26)

Entre os residentes que foram abordados por PMs nos últimos 12 meses, 61,1% entendem que foram tratados de maneira imparcial, ou seja, que qualquer pessoa seria tratada pelos policiais da mesma forma.

Sobre esse dado é importante trazer um apontamento de Roberto da Matta (1986, p. 46) sobre o “racismo à brasileira”, diz o autor: “Numa sociedade onde não há igualdade entre as pessoas, o preconceito velado é forma muito mais eficiente de discriminar pessoas de cor, desde que elas fiquem no seu lugar e ‘saibam’ qual é ele”.

³³ Disponível em https://docs.wixstatic.com/ugd/433226_1311d3d412114adbb7c8ca7fee800a12.pdf. Acesso em 24/04/2020.

³⁴ Os crimes selecionados para o estudo foram: 1. Furto de objeto de valor; 2. Roubo de objeto de valor; 3. Sequestro; 4. Fraude em cartão de crédito; 5. Fraude pela internet (tentada e consumada); 6. Golpe dado pelo celular (tentado e consumado); 7. Golpe com dinheiro falso; 8. Outro tipo de fraude (tentada e consumada); 9. Ameaça de morte; 10. Ameaça de agressão física; 11. Agressão física; 12. Discriminação; 13. Assédio sexual; 14. Estupro.

Na esfera comportamental, em uma sociedade imersa na violência difusa, conforme coloca a Dra. Claudia Fonseca (2004): “Será possível, por causa dos estereótipos negativos, classificar essas pessoas como, ‘não-preferenciais’ na proteção contra a discriminação, na luta por direitos fundamentais? (...)É menos terrível bater num preso comum do que bater num preso político? É moralmente permissível criar uma categoria de indivíduos que são consideradas menos dignos dos direitos humanos?” Portanto, qualquer política pública voltada para a garantia dos direitos humanos há de levar em consideração a diversidade social.”

Na referida pesquisa, relativo à Polícia Civil, são esses os dados vistos: “82,5% dos que procuraram a PC-RS entendem que os policiais lhe ofereceram um tratamento equitativo, contra 17,5% que se consideraram tratados de forma não equitativa. Para 61,9% dos residentes, a PC-RS não escuta os moradores e não compreende os problemas que afetam as comunidades.”

Para finalizar a menção à essa pesquisa trazemos o seguinte dado referente a atuação policial na cidade. Quando os entrevistados foram questionados se “os policiais agem comumente de forma violenta e desrespeitosa?”, 41,3% responderam que sim pela Brigada Militar e 27,6% responderam que sim pela Polícia Civil. Isso demonstra que é de suma importância tratar de uma segurança pública com cidadania dentro das instituições. (2017, p. 30)

Em outra face da mesma moeda, a defesa da dignidade do policial também deve estar em mais alta consideração, associando-se a ética corporativa com a ética cidadã. O diálogo do poder público com os cidadãos passa por uma construção de soluções negociadas dentro de uma cultura de paz, conforme Feizi Milani (2003) posiciona:

A construção de uma Cultura de Paz implica em grandes desafios. No que se refere ao Brasil, destaco quatro que são prioritários: o da cidadania, o da justiça social, o da educação e o dos valores morais. Cada um destes se traduz em transformações que podem ser alcançadas, se forem assumidas pela sociedade brasileira como sua visão compartilhada de futuro. (MILANI, 2003, p. 17).

Tavares dos Santos (2014, p.20) nos auxilia a refletir sobre essa reflexão, observando que a garantia das condições de trabalho, melhoria dos salários e a melhoria da formação policial constituem um gargalo na profissionalização desses servidores públicos diante das “exigências e demandas da sociedade complexa.” E considera:

Partimos da identificação da presença da violência, exercida ou vivida, no ofício de policial, ao lado das funções de uso legal da coerção física e de agentes da integração social, a fim de salientar as possibilidades de um trabalho policial sem

risco de vida para o agente público e sem colocar vidas em risco entre a população. A partir das denúncias de graves violações de direitos humanos por parte de membros das polícias civis e militares, uma das dificuldades é como garantir o respeito aos direitos humanos em todos os momentos da atividade policial (TAVARES DOS SANTOS, 2014, p. 20).

Assim, torna-se importante compreender o que circunda à violência e risco em que esse policial está inserido no exercício de sua profissão. Conforme Maria Cecília Mynayo (2013) as regras de conduta na ação policial estão no campo objetivo e as ações na condição de enfrentamento no campo subjetivo.

O sentido de risco, adequado para descrever a situação intrínseca à profissão de policial, combina a visão epidemiológica e a visão sociológica. A primeira lhe dá parâmetros quanto à magnitude dos perigos, dos tempos e dos locais de maior ocorrência das fatalidades. A segunda compreende a convergência entre duas dimensões de sua ação: uma objetiva, representada tanto pelas características de estrutura e funcionamento das agências policiais, que incluem condições de trabalho, regras de orientação da conduta profissional e definição de metas de ação. Tais características limitam as opções dos policiais no desempenho de suas atividades. E uma dimensão subjetiva em que o risco sob a ótica dos policiais tem o sentido de ousadia, bravura e de escolha individual diante de situações de enfrentamento. É justamente nos casos em que tais dimensões se interpenetram que o risco pode ser potencializado ou minimizado (MYNAYO, ADORNO, 2013, p.589).

Minayo (2013, p.591) também observa um fator fundamental nesse conflito entre subjetividade e participação na ação policial: “É na confluência entre subjetividade e participação, que esses atores poderão efetivamente contribuir para estimular mudanças institucionais nas corporações de forma a romper com o excessivo corporativismo e reequacionar suas missões profissionais de forma a conciliar aplicação de lei e ordem no contexto do respeito aos direitos humanos.” Além disso, há que considerar também que a polícia tem que lidar simultaneamente com o confronto direto e com dispositivos de proteção de grupos vulneráveis “E, portanto, necessita de excelente formação escolar e treinamento muito mais complexo e sofisticado” (MINAYO e ADORNO, 2013, p. 587).

Há que se registrar que, assim como qualquer outro cidadão, o policial possui direitos e obrigações, mas se destaca a grande responsabilidade de atuar também como promotor de direitos humanos. Como bem define Balestreri (2003, p. 11) “Direitos Humanos com Segurança Pública e Segurança Pública como um Direito Humano. Essa consigna, muito sintética, de certa forma, expressa um paradigma novo da democracia contemporânea brasileira.” O fato é que ocorre uma visão dicotômica da polícia, ora como órgão repressor a serviço das classes dominantes, ora como prestadora de serviços, mesmo às classes populares (FACHINETTO, etal. 2020; op. cit. ZALUAR, 1999)

Como bem afirma Rodrigues (2001, p.236) “(...) cidadania é um atributo aplicado ao cidadão e, mais importante ainda: recebe sua legitimidade na ação educativa e se constrói nos fundamentos da liberdade, da autonomia e da responsabilidade.

Por sua vez, DH são compreendidos na atualidade como resultado de um processo de lutas sociais e de conquistas de cada período histórico. No mesmo sentido, Leilane Grubba argumenta:

Os direitos humanos, desde a sua origem e como são concebidos modernamente pela cultura ocidental universalizada, são caracterizados por uma ambiguidade. A esperança em alcançarmos um padrão mínimo jurídico e ético para garantir igualmente a dignidade humana, convive, contraditoriamente, com a violação de tais garantias, com a consequente produção genocídios, imperialismo e ocultamentos. *A universalidade desses direitos* despreza a práxis da relação humana nos diferentes contextos culturais no globo (GRUBBA, 2015, p.1965).

As democracias representativas modernas possuem três pilares: o das decisões públicas guiadas pela maioria; a dimensão republicana e o traço individual das instituições públicas, direitos e garantias individuais (MARENCO, 2020).³⁵

Nesse contexto é pertinente o que aponta Escrivão Filho sobre o antagonismo dos projetos sociais pró direitos humanos:

Os direitos humanos estão em disputa. Em contextos de democracias liberais, de que é exemplo o Brasil, esta disputa é acirrada e verificável: e acirrada porque antagonísticos projetos de sociedade reivindicam a semântica dos direitos humanos, que tanto podem instrumentalizar e contribuir como plataforma para a distribuição de bens e a humanização da vida em sociedade, como podem falsear a realidade, criando miragens consensuadas sobre os direitos humanos que somente existem em nível retórico e discursivo; e é, ainda, verificável, porque os contextos concretos sobre os quais se projetam ou deveriam projetar-se estão marcados por características incompatíveis com a sua realização (v.g. discriminações, racismos, desigualdades, violências, opressões, intolerâncias e repressões) (ESCRIVÃO FILHO, 2016).

Falaremos agora sobre algumas ações governamentais com esse fundamento. Os planos nacionais de segurança pública construídos a partir do ano 2000, destacam-se pela ênfase nas ações preventivas: o controle de armas, o apoio à qualificação profissional, a busca de integração entre as instituições policiais, o estímulo ao uso das penas alternativas, o incentivo ao policiamento comunitário, e a garantia de direitos humanos.

Ainda nos anos de 2000, o Plano Nacional de Segurança Pública³⁶ trouxe melhorias no que se refere à municipalização promoção de políticas de segurança pública, especialmente

³⁵ Aula Pública ADUFRGS e ILEA UFRGS Populismo em tempos de pandemia. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=InPBqyLE8Ag&t=4059s>. Acesso em 10/09/2020.

³⁶ Os planos nacionais de segurança pública construídos a partir do ano 2000, destacam-se pela ênfase nas ações preventivas: o controle de armas, o apoio à qualificação profissional, a busca de integração entre as instituições

cidadã para prevenção do crime e da violência (MESQUITA NETO, 2011, p.11). Em 2002, o II Programa Nacional de Direitos Humanos (II PNDH) assinalava a importância de se acrescentar à formação das Academias de Polícia, conteúdos específicos de direitos humanos e no ano 2003, é implantado um novo Plano Nacional de Segurança Pública, denominado “Projeto Segurança Pública para o Brasil, que propunha mudanças na constituição de uma “nova polícia” para a sociedade brasileira (BRASIL, MIRANDA, 2011).

No ano 2008 a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República cria o Guia de Direitos Humanos para o Policial Militar que tinha por objetivo reforçar o papel policial como “a primeira linha de defesa dos direitos humanos e da segurança da comunidade na qual trabalha”³⁷

Todas essas iniciativas propulsionam uma aproximação solidária entre segurança pública e comunidade, com viés humanitário e englobando políticas, o que poderia influenciar uma série de ações que mobilizassem a atividade policial no campo da prevenção à violência e a criminalidade. Como explana Renato Lima:

Afinal, a história recente das políticas de segurança nos ensina que, entre as ações que mais tiveram êxito em conter as taxas de violência, o envolvimento com a comunidade tem sido mais eficiente se associado a práticas integradas de gestão, pelas quais há uma irreduzível aliança entre técnica e política. E nessa aliança, as melhores práticas concentraram suas energias no tripé aproximação com a população, uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência (RENATO LIMA, et al. 2016, p.55).

Reconhecendo esses motivos, a produção de uma agenda que aprofunde com metodologias eficazes a construção de políticas de médio e longo prazo pelo Estado não têm prosperado. Nas palavras de Luís Antônio F. de Souza (2015, p.216), “como a segurança no Brasil ainda é vista como questão de Estado, a definição da agenda é obscura e inconsistente, com uma racionalidade de política pública.”

Em certa medida nosso tema vai nessa linha de investigação, pois queremos de um lado saber o nível de conhecimento e percepção dos policiais sobre políticas de direitos humanos e de outro lado conhecermos quais políticas públicas ensejam uma constituição na esfera política. Sabe-se que a construção de políticas públicas por muitas vezes não se utiliza do grande arcabouço de referências teóricas e metodológicas produzidas no nível acadêmico.

Uma das lições de países que conseguiram reformar suas polícias, como Irlanda e África do Sul, é que quando a atividade policial deixa de ser autônoma e passa a

policiais, o estímulo ao uso das penas alternativas, o incentivo ao policiamento comunitário, e a garantia de direitos humanos.

³⁷ <https://www.slideshare.net/direitoshumanosbm/guia-de-direitos-humanos>

responder à lógica das políticas públicas muito se ganha. Para além de soluções puramente técnicas, percebe-se que os problemas da área podem ser mitigados quando a política está efetivamente comprometida na construção de uma nova postura do Estado em relação à sociedade (RENATO LIMA et al. 2016, p.55).

Na América Latina a perspectiva de Segurança Cidadã surge a partir da segunda metade da década de 90, e tem como princípio a implementação integrada de políticas setoriais no nível local. Uma política pública de Segurança Cidadã envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações. Uma intervenção baseada no conceito de *segurança cidadã* tem necessariamente de envolver as várias instituições públicas e a sociedade civil, na implementação de ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência e delinquência em um território (PNUD Brasil)³⁸. Em outras palavras:

O conceito de segurança cidadã, ao invés do foco militarista, prioriza um Estado responsável e uma cidadania ativa. Como um conjunto de discursos e práticas, a segurança cidadã enfatiza abordagens preventivas, de redução de riscos e de melhoria dos fatores de proteção em áreas afetadas pela criminalidade, promovendo modelos voltados para a comunidade, para a participação cidadã e privilegiando intervenções orientadas por dados e pesquisas.(...) Em termos funcionais, a segurança cidadã inclui uma grande variedade de iniciativas, tais como ações de prevenção primária e secundária da violência, policiamento de proximidade e comunitário, a reabilitação de jovens em situação de risco social e o desenvolvimento de mecanismos de justiça inovadores. (RAMOS, MUGGAH, 2014, p. 03,04)

O desenvolvimento da noção de segurança cidadã, na perspectiva de mundialização, pressupõe a construção de um controle social formal e informal, não violento e transcultural, preocupado com as práticas de auto emancipação dos grupos de cidadãos em suas vidas cotidianas (TAVARES DOS SANTOS, 2020); por assim dizer:

(...) emergem, no século XXI, forças de resistência, novas lutas sociais de crítica aos processos de reprodução da violência simbólica e das “representações sociais da insegurança”; nascem concepções de uma Polícia Cidadã, orientada para a mediação de conflitos; formulam-se Programas de Segurança Cidadã. O desenvolvimento da noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supõe a construção de um controle social, formal e informal, não – violento e transcultural, preocupado com as práticas de si, emancipatórias, dos grupos e conjuntos dos cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas (TAVARES DOS SANTOS, 2007, p. 95).

Na discussão da atualidade, se insurge no cenário mundial a partir de uma conflagração de políticas com cunho de extrema direita em países democráticos, a

³⁸ Disponível em: https://medium.com/@pnud_brasil/seguran%C3%A7a-cidad%C3%A3-6e9168ac0b55. Acesso em 15/08/2019.

contrariedade ferrenha às políticas de DH. A era “Trump” inaugura uma nova ideologia política. Donald Trump, empresário bilionário com ideais radicais de direita é eleito presidente da maior potência econômica mundial, os Estados Unidos. Com posicionamento xenofóbico e elitista, expande as tensões sociais e raciais nos EUA.

No Brasil, após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (PT), seu vice Michel Temer (PMDB), envolto em acusações de corrupção, assume o poder. No pleito seguinte, Jair Messias Bolsonaro (então PSL), um ex-militar da reserva, também com radicalismo de direita é eleito. O populismo Bolsonarista defende a redução do Estado, privatizações em grande monta, combate às ideologias de esquerda, fomento ao nacionalismo elitista, o fascismo e a unicidade de crença religiosa. Nessa toada, na esfera legislativa, ocorre o advento da chamada “Bancada da Bala”³⁹ na Câmara de Deputados. A formação dessa bancada é um dos fenômenos da atualidade que demonstram o afastamento das proposituras de políticas inclusivas da pauta legislativa. Os deputados pertencentes a esse grupo defendem maior acesso ao armamento civil e são favoráveis a revogação do estatuto do desarmamento (Lei 10.126/2003).

Ainda, sem nos aprofundarmos, mas não olvidando de citar, essa bancada compõe um grupo ainda maior apelidado de bancada BBB (Bala, Boi e Bíblia) que em identidade bastante conservadora ao estilo Brasil imperial, legisla conforme os interesses desses grupos: bancada armamentista, bancada ruralista e bancada evangélica.

Na constância desses acontecimentos vimos o surgimento notícias falsas incitando o ódio contra opositores políticos e disseminando nas redes sociais. Alvo de investigação, inaugura uma nova modalidade de crime cibernético no país. Diante dessa conjuntura política, assistimos também o retorno da percepção policial autoritária, onde o poder de polícia enseja toda sorte de desrespeito aos direitos humanos.

Em nível estadual, um pouco menos radical, mas também com ideários de estado mínimo, nas eleições de 2018, é eleito governador Eduardo Leite (PSDB) e na Prefeitura de Porto Alegre, o Prefeito Nelson Marchezan Jr. (PSDB).

O fortalecimento de uma ideologia⁴⁰ voltada ao individualismo, ao armamentismo e ao patriarcalismo radical estabeleceram um forte retrocesso no processo inclusivo,

³⁹ A **bancada da bala** é um nome pejorativo usado para referir a frente parlamentar composta por políticos que defendem o armamento civil, flexibilização de leis relacionadas a armas e contra políticas desarmamentistas. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Bancada_da_bala. Acesso em 27/01/2020.

⁴⁰ Ideologia no sentido positivo, ou neutro, é entendida como sendo uma cosmovisão, isto é, um conjunto de valores, ideias, ideais, filosofias de uma pessoa ou grupo. Nesse sentido, todas as pessoas, ou grupos sociais, possuem sua ideologia, pois é impossível alguém não ter suas ideias, ideais ou valores próprios. Já ideologia no sentido negativo, ou crítico, (alguns falam até em sentido "pejorativo"), ideologia seria constituída pelas ideias

especialmente dos grupos vulneráveis à violação de DH no país. Como coloca Pedrinho Guareschi (1997) “o mundo das ideologias é um mundo complexo e um terreno minado. (...) “A crescente importância da ideologia deve-se hoje, certamente, ao fato de nossa sociedade e nosso mundo tomarem-se, a cada dia, mais ‘imateriais’, sempre mais sustentados numa comunicação verbal e simbólica”(GUARESCHI,2000, p. 39-40).Uma ideologia trabalha no sentido de produzir, reproduzir e transformar subjetividades

Não por acaso, uma ideologia é aceita por um grupo por causa dos elementos teóricos específicos que são proveitosos aos seus interesses. “(...)Pode haver numerosos elementos em uma ideologia que não têm relação com os interesses legitimados, mas que são vigorosamente afirmados pelo grupo “portador” porque estes se abrigaram sob a ideologia em causa.” (LUCKMANN & BERGER, 2002, p. 167,168)

A construção de uma nova perspectiva de segurança cidadã passa então pela reação pacífica aos processos de violência simbólica e do que se configura por insegurança pública.

O paradigma da segurança cidadã, modelo para o qual as novas políticas públicas de segurança estão orientadas, exige dos servidores públicos e dos atores do campo da segurança um novo olhar, mas especialmente novas práticas. A atitude dos agentes estatais em um processo de Segurança Cidadã precisa ser guiada pela ação comunicativa e pelo reconhecimento dos direitos e da dignidade de todos os cidadãos e cidadãs (TAVARES DOS SANTOS; MADEIRA, 2014. p.12).

Quem sabe, o Estado, detentor do monopólio legítimo da violência física, também será aquele que produzirá políticas públicas para que os direitos humanos sejam respeitados, conforme Rodrigues argumenta: “O ser humano, por não receber qualquer determinação por natureza, pode construir o seu modo de vida tendo por base a liberdade da vontade, a autonomia para organizar os modos de existência e a responsabilidade pela direção de suas ações essa característica do ser humano constitui o fundamento da formação do sujeito ético” (RODRIGUES, 2001, p. 232) E nessa perspectiva a mudança é endógena, advém por dentro das intuições.

distorcidas, enganadoras, mistificadoras; seriam as meias-mentiras, algo que ajuda a obscurecer a realidade e a enganar as pessoas. Ela apresentasse como algo abstrato ou impraticável; como algo ilusório ou errôneo, expressando interesses dominantes e como que sustentando relações de dominação (GUARESCHI,2000, p. 39).

4. CULTURA E DIREITOS HUMANOS: o que pensam os agentes da Polícia Civil, Brigada Militar e Guarda Municipal que atuam em Porto Alegre – RS

“Meditar sobre a natureza da sociedade”, como prescreve Rousseau, é o que nos instiga!

Entendemos que é necessário compreender as representações que os indivíduos ou grupos fazem das suas próprias condições de existência diante de um cenário vislumbrado por eles mesmos. Dessa forma, nos valem das obras de autores tanto da sociologia, quanto da antropologia para tratar do conceito de cultura que desemboca na construção de papéis sociais e que também auxiliará na descrição etnográfica da pesquisa empírica. Nesse viés, segundo Leilane Grubba (2015), direitos humanos como produtos culturais passam a ser uma criação simbólica humana.

Iniciamos então pelo sociólogo Anthony Giddens (2008, p. 22 e 46). Seus escritos amplificam a fundamentação da análise sob a lente cultural, considerando que muitos dos nossos hábitos e comportamentos estão enraizados em normas culturais. Conforme o autor “as normas são as regras de comportamento que reflectem ou incorporam os valores de uma cultura. As normas e os valores determinam entre si a forma como os membros de uma determinada cultura se comportam”. O autor argumenta que os sociólogos ao falarem do conceito de cultura estariam se referindo as características da sociedade humana que não são herdadas e sim aprendidas. Tais elementos formam o “contexto comum”, onde a cultura engloba aspectos tangíveis (símbolos, objetos) como intangíveis (crenças, idéias e valores). “Por cultura referimo-nos aos modos de vida dos membros de determinada sociedade, ou de grupos sociais dessa sociedade. Inclui a arte, a literatura e a pintura, mas vai muito para além disso.” E é “através do processo de socialização que os seres humanos aprendem as características da cultura.” Muitos dos nossos hábitos e comportamentos estão enraizados em normas culturais.

Para o antropólogo Bronislaw Malinowski (1948, p. 202), considerado um dos fundadores da antropologia social, “a cultura humana se baseia nas necessidades biológicas do homem.” Nessa linha, “pode-se acrescentar que ao satisfazer as necessidades biológicas por intermédio da cultura, o homem impõe novos determinantes em seu comportamento, quer dizer, desenvolve novas necessidades.”

Outro antropólogo, Clifford Geertz (1989, p. 04), analisa a cultura como sistema simbólico, uma teia de significações produzida pelo próprio homem sendo o estudo da cultura uma ciência interpretativa em busca de significado.

Consoante as definições brevemente expostas acima, construímos uma base para adentar no terreno da interpretação de campo.

4.1 Construção etnográfica e definição do público alvo

A antropologia é o estudo do social em condições históricas e culturais determinadas.

François Laplantine

Extrair informações da pesquisa empírica com uma fundamentação teórica apropriada é o que nos leva a desenvolver esse subtítulo.

Levantamentos de pesquisa de campo na antropologia remontam do final do Séc. XIX (Spencer e Gillen); contudo foi no séc. XX que Franz Boas (1986) nos Estados Unidos e Bronislaw Malinowski (1922) na Inglaterra, sistematizaram e instituíram os princípios básicos do trabalho de campo, que passou a ser uma das marcas distintivas da disciplina.(GONÇALVES, 2016. p. 248). Diante dessa construção vimos que,

A etnografia propriamente dita só começa a existir a partir do momento no qual se percebe que o pesquisador deve ele mesmo efetuar no campo sua própria pesquisa, e que esse trabalho de observação direta é parte integrante da pesquisa (LAPLANTINE 2003, p. 57).

Clifford Geertz (1989), na obra *A interpretação das Culturas* define etnografia como a prática de uma descrição densa a partir de um determinado suposto teórico: a teoria interpretativa da cultura, algo dentro do qual os acontecimentos, as instituições, os comportamentos e os processos podem ser descritos com densidade.

Descobrir através da observação participante requer um cuidado apurado sobre o envolvimento do observador/pesquisador com o grupo de análise. A investigação qualitativa constrói um novo processo de análise crítica ao objeto. Conforme aponta Laplantine (2003: 163) “o antropólogo deve passar pelo caminho lento e trabalhoso que conduz da coleta e impregnação etnográfica à compreensão da lógica própria da sociedade estudada (etnologia). (...) e a lógica das variações da cultura (antropologia)”. Vejamos o que coloca Giddens acerca da construção etnográfica:

“A etnografia é o estudo das pessoas e grupos em primeira mão num determinado período de tempo, utilizando a observação participante ou entrevistas para entender o comportamento social. A investigação etnográfica procura descobrir os significados subjacentes às acções sociais. Este objectivo é alcançado através do envolvimento directo dos investigadores nas interacções que constituem a realidade social do grupo que está a ser estudado. Um sociólogo que desenvolve investigação etnográfica pode trabalhar ou viver com um grupo, organização ou comunidade durante meses ou mesmo anos. No trabalho de campo, o investigador não pode limitar-se a estar presente numa comunidade, mas tem de explicar e justificar a sua presença aos seus membros. (...) A etnografia é muitas vezes referida como fazendo parte da investigação qualitativa, porque se preocupa mais com a compreensão subjectiva do que com dados numéricos (GIDDENS, 2008, p. 648-649).

Por esses motivos, ao mesmo tempo que desafiador, nos pareceu oportuno, em meio à crise do século XXI⁴¹, utilizar de tal ferramenta metodológica para melhor entender os relatos, motivações, dúvidas e entendimentos sobre o tema direitos humanos do público pesquisado. Conduzir a pesquisa sem perder o olhar de exterioridade, por maior empatia que tivesse com os profissionais da segurança também fez parte do aprendizado. Ainda, a compreensão do contexto e o saber local passa pela busca de experiências do grupo que conduzam ao entendimento de suas próprias concepções.

Em vez de tentar encaixar a experiência das outras culturas dentro da moldura desta nossa concepção, que é o que a tão elogiada “empatia” acaba fazendo, para entender as concepções alheias é necessário que deixemos de lado nossa concepção, e busquemos ver as experiências de outros com relação à sua própria concepção do “eu” (GEERTZ, 2000, p.91).

Portanto, tanto para sociologia como para antropologia, ressalta-se a importância da autocrítica do pesquisador para que o resultado da pesquisa seja como o extrato do insumo bruto colhido.

O moderno explorador antropológico, que vai para o campo cheio de teorias aprendidas, cheio de problemas, de interesses e talvez de ideias preconcebidas, não é capaz nem aconselhado a manter suas observações dentro dos limites de fatos concretos e dados pormenorizados. (MALINOWSKI, 2003)

Segundo Alicia Gonçalves, outro alerta referido por Malinowski está no cuidado com a interpretação de dados e a preocupação que o antropólogo deve ter ao apresentar as condições em que foi produzido o texto etnográfico:

“Há uma preocupação com o estatuto científico da etnografia, deste modo, há uma etapa de coleta de dados brutos e outra etapa de interpretação. É a interpretação que descobre as leis gerais, distingue o essencial do irrelevante, classifica e ordena os fenômenos, relacionando-os mutuamente. Finalmente, por ocasião da escrita do

⁴¹Entendemos como crise do Séc. XXI, a continuidade da era da modernidade líquida pós 1960, segundo Zygmunt Bauman, onde as relações **sociais, econômicas e de produção são frágeis, fugazes e maleáveis**, como os líquidos.

texto etnográfico, o autor diz que há a necessidade de esclarecer ao leitor as condições nas quais a coleta de dados foi realizada.” (...) Assim, o primeiro objetivo do estudo etnográfico é apresentar um esquema nítido e claro da constituição social e separar leis e regularidades de todos os fenômenos culturais do que for irrelevante (GONÇALVES, 2016, p. 251).

Para Lévi-Strauss (1989, p. 396) “etnografia, etnologia e antropologia não constituem três disciplinas diferentes, ou três concepções diferentes dos mesmos estudos. São de fato, três etapas ou três momentos de uma mesma pesquisa”. Assim, a distinção entre etnografia e etnologia consiste em que está última utiliza os materiais constituídos naquela:

(...) a **etnografia** consiste na observação e análise de grupos humanos tomados em sua especificidade (muitas vezes escolhidos entre os mais diferentes do nosso, mas por razões teóricas e práticas que nada têm a ver com a natureza da pesquisa), visando a restituição, tão fiel quanto possível, do modo de vida de cada um deles. A **etnologia**, por sua vez, utiliza de modo comparativo (e com finalidades que haveremos de determinar adiante) os documentos apresentados pela etnografia. (LÉVI-STRAUSS, 1989, p. 14).

Em relação a definição do público alvo, optamos por introduzir na pesquisa três frentes de forças policiais, (GMPOA, BM e PC-RS) com seus processos, comportamentos e estrutura organizacional. Não por acaso estávamos pensando em duas características básicas para trato do planejamento de segurança; quais sejam: a **multiplicidade** de forças policiais em operação; a **descentralização** de comando em unidades de atuação do policiamento e o **perímetro de cobertura** (localidade) dessa atuação. Conforme Bayley (2001, p.70) a quantidade de forças policiais em operação, bem como o tamanho do território de abordagem não influi na boa ou na má dinâmica dos sistemas policiais. A descentralização ocorrida nessa conjugação de instituições de segurança nada influi no desempenho da atividade. Dessa forma isso enriquece o conteúdo extraído na pesquisa de campo.

Em uma percepção crítica sobre o formato operacional dessas polícias, nos valem da experiência exposta na obra de Luiz Eduardo Soares (2000), onde ele relata sua passagem pela equipe de primeiro escalão da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro entre o ano 1999 e 2000. Um dos maiores gargalos na concretização de projetos ocorreu na debilidade de se estabelecer um ciclo completo de polícia que consiste na atribuição à mesma corporação policial das atividades repressivas de polícia judiciária ou investigação criminal e da prevenção aos delitos e manutenção da ordem pública realizadas pela presença ostensiva uniformizada dos policiais nas ruas. Mesmo não sendo foco de análise esse fator é importante para entendermos possíveis limites da atuação policial que interfere na funcionabilidade desses profissionais diante do sistema de combate ao crime.

Em que pese tal verificação, percebeu-se também que há uma proximidade ou uma tentativa muito forte e prospera de ocorrer um trabalho conjunto e permanente das três instituições sem a perda das características fundantes de cada uma.

4.2 Como se constrói uma perspectiva de senso comum

*O senso comum é um tipo de conhecimento popular, adquirido pela observação e pela repetição, que não foi testado metodicamente.*⁴²

Nessa seção iremos abordar como se fundam o rol de significados advindos da pesquisa empírica e a abordagem teórica subjacente no que tange a construção do denominado senso comum dentro da concepção cultural.

Na sequência adentraremos a todo conteúdo da pesquisa de campo, contudo selecionamos alguns depoimentos dos grupos focais nesse momento para demonstrar uma uniformidade nas posições, especialmente quando se tratava da visão reificada dos direitos humanos em prol de criminosos e em prejuízo a atividade policial. Vejamos essas falas:

Falas GF BM:

Porque eles veem aquele pensamento que **direitos humanos é para vagabundos**. (se referindo aos alunos veteranos da instituição).

Nós não usamos. Porque nós ficamos com a mania de que é **direito do vagabundo**. Nós não procuramos nossos direitos, mas nós temos muitos direitos que nós não usamos porque nós não acreditamos e nós não buscamos.

Falas GF PC-RS:

Como policial a gente criticou muito essas questões de direitos humanos né. E a gente vê na prática, sempre vendo só o lado do infrator. Nunca teve assistência para o policial. Quando acontecia qualquer situação e acompanhei durante a vida toda vários casos. E **os direitos humanos nunca foram lá ver o policial** há anos que está numa cadeira de rodas, família.

(...) acho que a maior crítica dos órgãos de segurança pública em relação às instituições que promovem **direitos humanos**, principalmente aqui no Rio Grande do Sul, é que ele **não vê o outro lado do policial**.

Falas GF GM-POA:

Vou falar um pouco dos direitos humanos, mais pra questão da ação policial mesmo, de quem está na ponta, não importa se agente de segurança seja guarda municipal ou policial de qualquer outro segmento. **Fica difícil às vezes o policial que está na**

⁴²<https://brasilecola.uol.com.br/filosofia/senso-comum.htm>

ponta entender os direitos humanos em toda a sua profundidade. Porque ele lidar geralmente com a margem da sociedade.

O problema que eu vejo aí, já que foi levantada a questão e entrou nessa seara aí, é que **a questão dos direitos humanos** ela realmente **se tornou realmente um ativismo** de direitos humanos, de uma bandeira levantada.

Para desenvolver uma linha de raciocínio teórico que pudesse explicar como são motivadas e construídas as percepções sociais de massa, estabelecemos, como expõe Pedrinho Guareschi (2000), uma relação entre as representações sociais e a subjetividade absorvida por cada indivíduo.

Os humanos procedem através de representações. Mas é fundamental pensar como se dá esse processo de representação. Ele não é simplesmente um reflexo automático, um resultado especular, da coisa representada. No processo de representação, há uma construção diferenciada dos objetos, que diferem de pessoa a pessoa.(...) Na superação dessas dicotomias, as RS procuram ocupar um espaço específico, e podem ser compreendidas como um conhecimento do senso comum, socialmente construído e socialmente partilhado, que se vê nas mentes das pessoas e na mídia, nos bares e nas esquinas, nos comentários das rádios e TVs. São um conhecimento, mas diferente do conhecimento científico, que é reificado e fundamentalmente cognitivo. São um conhecimento social (...) (GUARESCHI,2000, p. 37 e38).

Segundo Adorno (2000, p. 135) a opinião pública reivindicatória por direitos humanos tem mais espaço nas mídias dos cidadãos ocupantes das classes média e alta:

De modo geral, os cidadãos mais vulneráveis são os protagonistas principais, seja na condição de vítima ou agressor, dos acontecimentos violentos que habitam cotidianamente a mídia eletrônica e impressa. Ao contrário, cidadãos procedentes das classes médias e altas, menos vulneráveis à violência fatal, porém mais vulneráveis aos ataques a seu patrimônio pessoal, são justamente aqueles que dispõem de maior capacidade de pressão sobre as autoridades públicas ao mesmo tempo em que parecem ocupar mais espaço na mídia enquanto agentes formadores de opinião pública. Disto resulta um cenário distorcido: os protagonistas da violência fatal não são necessariamente aqueles capazes de influenciar a formulação e implementação de políticas de segurança pública em qualquer direção que seja.

Anthony Giddens utiliza a expressão “senso comum” para “designar as crenças proposicionais explicitamente articuladas pelos atores leigos ou tacitamente pressupostas em seus comportamentos e experiências, tratando-as como um conjunto de teses falíveis, passíveis de avaliação, em termos de sua validade lógica e adequação empírica.” (PETERS, 2014, p. 186). Para ele conhecimento mútuo e senso comum são a mesma coisa, porém submetidas a diferentes tratamentos metodológicos.

No que se refere a expansão de cadeias sociais de interdependência, Norbert Elias (1990, p. 193) trabalhou em sua teoria de forma sistemática a expressão *habitus* referente a um longo processo de desenvolvimento histórico caracterizado por essas cadeias. O autor

afirma que o processo civilizador não se desenvolveu por completo. *Habitus* seria um sistema subjetivamente internalizado de auto regulações em que os caracteres aprendidos são compartilhados pelos indivíduos aos demais membros daquela coletividade. grifamos

Contudo, Pierre Bourdieu (1989, p.124) acentua que há uma relação dialética, onde de um lado estão condutas individuais (subjetivismo) originárias das conjunturas sociais e agrupadas em um *habitus* e, de outro lado, existem estruturas objetivas (objetivismo) ou “campos” de relações entre agentes configurados de maneira diversa de onde emana poder.

Para os autores Tomas Luckmann e Peter Berger (2002, p. 40), os fundamentos da vida cotidiana são as objetivações dos processos (e significações) subjetivas onde é moldado o mundo subjetivo do senso comum. No livro *A Construção Social da Realidade*, foi desenvolvida uma análise chamada de “processos de legitimação pelos universos simbólicos”, onde está o questionamento de como o homem elabora o seu próprio conhecimento da realidade. A realidade da qual temos consciência, o conhecimento que temos dela, é um produto da sociedade. Ao mesmo tempo que o homem constrói e molda a sociedade ele é por ela influenciado. Logo, “a realidade da vida cotidiana é admitida como sendo a realidade.”

A primeira geração da Escola de Frankfurt (Benjamin, Marcuse, Horkheimer, Adorno) formulou a chamada *sociologia da sociedade de massas na América Latina*. Essa consiste na “imagem de um público atomizado e disperso que, de produtores críticos de cultura, se transformaram, no âmbito do processo mesmo de constituição da sociedade de massas, em consumidores passivos dos produtos da indústria cultural.” Nessa senda, a modernidade dar-se-ia aqui (no Brasil) tardiamente. E, conforme Leonardo Avritzer “Essas visões de mundo seriam amplificadas e difundidas pelos meios de comunicação às novas massas urbanas, constituindo-se, nesse movimento, uma cultura.” (AVRITZER, COSTA, 2004)

Sabemos que a complexidade da existência humana individual ou coletiva e eivada de múltiplas facetas e, deste modo, fácil de ludibriar percepções de senso comum. Mas no caso brasileiro como foi constituída a ideia do que hoje é reconhecido como direitos humanos? É uma produção do Estado ou da própria sociedade?

Para tentar responder essa questão, precisamos contextualizar fatos que emolduram uma população e como afirma Dahrendorf (1992, p. 41) “Onde há sociedade, há poder. (...) É claro que o poder nunca é benevolente.” Na acepção de Foucault (1987, p. 143): “O poder disciplinar é, com efeito, um poder que, em vez de se apropriar e de retirar, tem como função maior ‘adestrar’; ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar ainda mais e melhor. (...) A disciplina fabrica indivíduos; ela é a técnica específica de um poder que toma os indivíduos ao

mesmo tempo como objetos e instrumentos de seu exercício.” Segundo Luckmann (2002, p.78,80) “as instituições, também, pelo simples fato de existirem, controlam a conduta humana estabelecendo padrões previamente definidos de conduta, que a canalizam em uma direção por oposição às muitas outras direções que seriam teoricamente possíveis.”

Tavares dos Santos (1995, p. 281-298) aduz que se “aceitarmos a ideia de uma microfísica do poder, de Foucault, ou seja, de uma rede de poderes que permeia todas as relações sociais, marcando as interações entre os grupos e as classes, poderemos estendê-la conceitualmente aos fenômenos da violência.”

Sob outro aspecto, o professor José de Souza Martins (1997, p.36) argui que nossa sociedade está se transformando numa sociedade dupla, fazendo coexistir duas “humanidades”. De um lado uma humanidade constituída de integrados (ricos e pobres), ativos na economia, na compra e na venda de bens de consumo. De outro lado uma sub-humanidade que “se baseia em insuficiências e privações que se desdobram para fora do econômico. (...) São tratados como cidadãos de segunda categoria e sabem disso”.

Importante considerar que no modelo econômico neoliberal há a produção de desigualdades conjunturais, onde a ação estatal fica envolvida aos efeitos do mercado ou, como assevera Foucault (2008, p. 159), “um Estado sob vigilância do mercado em vez de um mercado sob vigilância do Estado.” Na mesma linha Tavares dos Santos e César Barreira (2016, p.27) colocam que a “desigualdade social e segregação urbana produzem uma exclusão social, marcada pelo desemprego, precarização do trabalho, salários insuficientes e por deficiências do sistema educacional.”

Segundo Ralf Dahrendorf (1992, p. 42 - 49), acerca das origens da desigualdade, nas prerrogativas (direito adquirido-coletivo) somos todos iguais; mas as desigualdades não irão aparecer porque os critérios de seleção são diferentes. A desigualdade não está nos provimentos (direitos efetivados), está nas chances de acesso como processo seletivo. Assim, “a distribuição desigual das chances de vida é um resultado das estruturas de poder”(DAHRENDORF, 1992, p.42). O gozo da cidadania e de direitos iguais é o próprio objetivo da sociedade civil. Conforme Tavares dos Santos:

(...) o aumento dos processos estruturais de exclusão social pode vir a gerar a expansão das práticas de violência como norma social particular, vigente em vários grupos sociais enquanto estratégia de resolução de conflitos, ou meio de aquisição de bens materiais e de obtenção de prestígio social, significados esses presentes em múltiplas dimensões da violência social e política contemporânea. Estamos em presença de um social heterogêneo, no qual nem indivíduos nem grupos parecem reconhecer valores universais. Esse contexto dá origem a múltiplas lógicas de ação

coletiva e a forças sociais diversas, em uma sociedade fragmentada e heterogênea (TAVARES DOS SANTOS, 2011, p. 14).

No que concerne a proposição teórica de Herrera Flores, a ligação das instituições ao projeto político individualista liberal-burguês (sob a lógica da acumulação de capital e do benefício privado) se contrapõe à vinculação de direitos humanos. Para Flores (2010, p.74) direitos humanos conceitualmente são produtos culturais e assim compõe o que ele chama de Circuito Cultural onde os produtos culturais englobam a realidade, a trama de relações com os outros e com a natureza. Eles surgem como resposta simbólica a determinados contextos de relações e por uma vez condicionam a realidade em que estão inseridos.

Produtos culturais, como os direitos humanos, não são neutros, nem apolíticos, pois dependem do contexto no qual surgem e com que finalidade são produzidos, podendo tender ideologicamente para a manutenção da ordem dada ou, a partir de aberturas, para a potencialização da emancipação dos humanos. (HERRERA FLORES, 2009).

A constituição do *senso comum* contrário a defesa de direitos humanos na atualidade também pode estar associada a existência de uma violência difusa (TAVARES DOS SANTOS, 2007, p.76), o que dificultaria as consciências coletivas em prol de igualdade social. Como bem coloca César Barreira (2008), “A sensação de insegurança frente à possibilidade de ser alvo de práticas violentas alimentaria o surgimento de uma ‘cultura do medo’ e o reforço da desigualdade social pela dificuldade no reconhecimento entre as diferenças. Este é o cenário de uma violência difusa, presente em diversas situações sociais, principalmente nas grandes cidades, e passível de atingir todas as classes sociais, gêneros e faixas etárias, caracterização que não descarta, frisa o autor, as ‘vítimas preferenciais’ da violência, aqueles que vivenciam situações de maior vulnerabilidade social.

Esta priorização da perspectiva reativa diante da preventiva resulta de uma cultura, característica das sociedades ocidentais, que prioriza os interesses dos indivíduos em relação aos interesses coletivos. A solução para o problema do crime seria eliminar o criminoso e salvaguardar o status quo; entretanto, reconhecer que a sociedade pode produzir o criminoso teria como consequência um processo de controle social em nome do bem-estar coletivo. (TAVARES DOS SANTOS, BARREIRA, 2016, p. 30)

Considerando todo esse apanhado poderíamos suscitar que a construção simbólica dos direitos humanos no Brasil, país que apresenta uma desigualdade social conjuntural e reproduz uma consciência de massa eivada de condicionantes da modernidade tardia, estaria associada à um processo de interação estatal e institucional que nega a igualdade social, pois incorre na lógica neoliberal. No circuito dessa tendência, a violência difusa provoca medo, o

que fabrica no senso comum a sensação de que direitos humanos são descartáveis nessa conexão de sociabilidade.

Por derradeiro, fundamental dizer que existe uma questão decisiva a emergir da consciência humana, qual seja: se o mundo objetivado e imbricado em relações sociais foi feito pelo homem, é por ele e somente por ele que pode ser mudado.

4.3 Escutar para Entender: os grupos focais sobre Direitos Humanos

Pode ser que interesse aos leitores uma breve descrição das condições em que realizei meus estudos, pois assim ficarão em melhores condições de decidir quais afirmações provavelmente estão baseadas em observações sólidas e quais têm menos fundamento.

Evans Pritchard, 1978, p.15

Dentro da proposta de uma análise com cunho etnográfico, observamos que para entender como se modula a percepção sobre a temática DH no contexto da segurança pública a partir de políticas implementadas no território, seriam necessárias uma série de perguntas que se coadunavam com o cotidiano policial aliadas a base cultural que permeia esses grupos.

Construir uma teoria fundamentada no campo, permite ao pesquisador reunir e analisar dados por meio de processos. Isso, segundo Anselm Strauss e Corbin (2008), permite que a teoria seja mais realista. Não obstante, o caminho da pesquisa imputa que se faça uma construção contínua do objeto.

Para realização do primeiro Grupo Focal (GF), que chamamos naquele ato de experimental, entramos em contato com mais de 60 servidores da Guarda Municipal Centralizada de Porto Alegre⁴³. Destes, 14 se colocaram à disposição para participar da entrevista. No dia agendado 09 compareceram. Os GMs eram de diversos setores, 3 administrativos (Comando e RH) e 6 operacionais (ROMU, áreas de atuação).

A reunião foi iniciada às 19h16 do dia 11/12/2018 com a presença de 07 participantes, logo após chegaram outros dois.

Percebi que na primeira pergunta “o que você entende por Direitos Humanos?” houve uma sensação de imprecisão nas respostas. Na verdade, a impressão que se tinha era de desconhecimento de uma definição formal, assim as primeiras respostas foram associadas a

⁴³ A Guarda Municipal de Porto Alegre está dividida em Centralizada (Coordenada pela administração direta através da Secretaria Municipal de Segurança) e Descentralizada (Pertencente aos Departamentos DMAE, DMLU e DEMHAB)

criação da Declaração Universal de Direitos Humanos ou defesa do cidadão à exacerbação de violência do estado. De maneira geral, a percepção de DH como um “ente” corporativo.

Logo após iniciou uma fala associando o trabalho prático da GM como garantidora de DH. Foi associada a definição de DH ao Artigo 5º da Constituição Federal de 1988. “Direitos mínimos de um ser humano para conseguir uma convivência em sociedade.” “Escudo do cidadão para se defender dos exageros do Estado”. Também foi exposto DH como políticas sociais de saúde, moradia, educação e trabalho e nessa condição ele se tornaria importante e necessário. Houve referência a questão da empatia que o policial que advém da periferia tem com a população mais carente.

Em relação a atuação prática, observou-se a busca de uma justificativa para a tomada de decisões de ação. Seguem alguns trechos de fala: “A dificuldade do profissional que está na ponta entender os direitos humanos em toda a sua profundidade porque ele lida com a margem da sociedade!”. “O policial vai costumeiramente dar uma exagerada na atuação dele, pois esse profissional, em sua maioria, também provém das esferas mais baixas da sociedade e também passaram por todas dificuldades e conseguiram vencer. Por isso, fica difícil ele ter esse entendimento dos direitos humanos, quando ele está atuando”.

O segundo GF realizado foi o da Brigada Militar, às 19h do dia 13/09/2019 em uma sala de reuniões do Colégio Tiradentes da BM. Entramos em contato com mais de 170 BMs, Dos 15 Brigadianos que se dispuseram a participar, 06 não atuavam em Porto Alegre e apenas 05 conseguiram, após 3 tentativas, coincidir as agendas para realização do GF.

Tivemos um ambiente um pouco diverso ao da GMPOA, pois há um maior respeito/receio à hierarquia existente na instituição ao que se pode ou não falar expressamente, dependendo da patente que se ocupa. Contudo, após as primeiras colocações isso não obstaculizou as trocas, criando-se um ambiente fraterno entre os participantes. Todos relataram com tranquilidade suas experiências e suas opiniões. Ao fim, esse fato ficou demonstrado com o abraço trocado entre todos. Os principais pontos em destaque nesse GF foram a posição dos negros na BM, o posicionamento de novos e antigos Brigadianos nos cursos de capacitação realizados, especialmente acerca da temática DH. A percepção social do “marginal” e ainda a consideração da BM como uma corporação clientelista, à medida que faz um planejamento político de segurança voltado a regionalização de classes sociais na cidade.

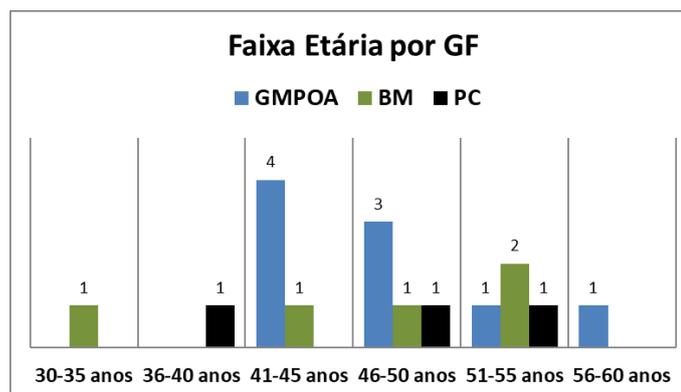
O terceiro e último GF com a Polícia Civil RS, foi realizado no dia 26/09/2019. Essa foi a instituição em que tivemos maior dificuldade em aceitação do convite e agendamento. Tivemos que desmarcar uma primeira tentativa, pois pouco antes do horário de início várias

peças confirmadas, não puderam comparecer. Depois de várias negociações de agenda, conseguimos uma nova data com 06 pessoas confirmadas, porém na reunião só compareceram 03. No entanto, tivemos facilidade em marcar o local para o GF. Foi realizado na Associação dos Delegados de Polícia do Rio Grande do Sul (ASDEP), às 19h. Não obstante, a reunião foi muito produtiva. A experiência policial e a participação intensa em cada um dos questionamentos produziram um material importante para análise. Embora os participantes não se conhecessem, houve uma aproximação empática conforme as vivências na instituição foram sendo relatadas. Os principais pontos observados nas falas foram a congruência necessária entre as políticas públicas de segurança, saúde e educação. A presença da polícia seria uma medida “paliativa” para sensação de segurança. A principal definição de DH foi associada à direitos fundamentais e foi debatida a importância da polícia comunitária e a atuação de entidades de Direitos Humanos.

Características dos Participantes

Na realização do GF, também fizemos um levantamento de dados básicos que representam as características dos participantes. Isso serviu para que pudéssemos compreender, na totalidade de informações, a conexão entre o posicionamento individual e o histórico das instituições.

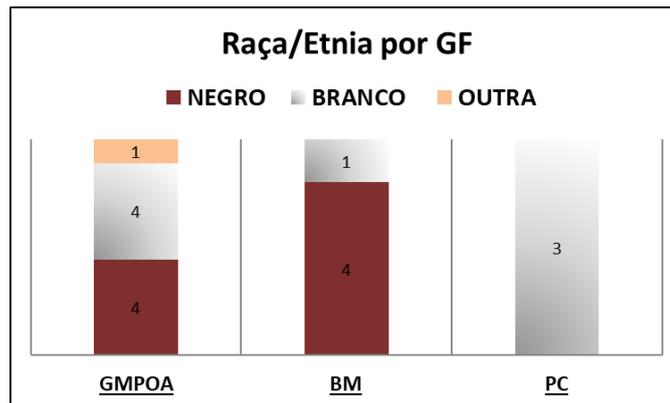
GRÁFICO 9 - Faixa Etária dos Participantes: Grupo Focal BM, GMPOA e PC-RS



Fonte: Grupos Focais Brigada Militar, Polícia Civil RS e Guarda Municipal de Porto Alegre. Elaborado pela pesquisadora.

Observa-se que a maior parte dos participantes se encontram na **faixa etária entre os 40 a 55 anos de idade**, que pode estar associada a voluntariedade em participar da pesquisa e na visão de mundo, pois presenciaram processos históricos e políticos importantes no país.

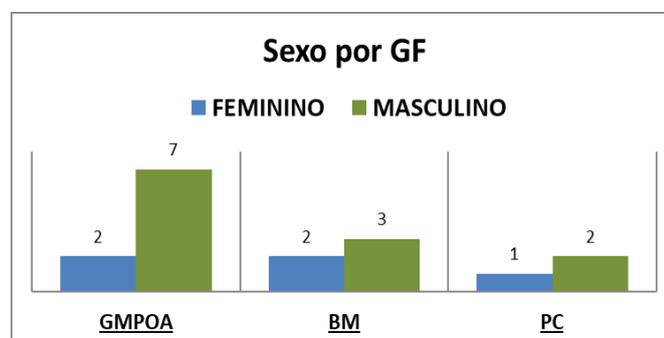
GRÁFICO 10 - Raça/Etnia dos Participantes: Grupo Focal BM, GMPOA e PC-RS



Fonte: Grupos Focais Brigada Militar, Polícia Civil RS e Guarda Municipal de Porto Alegre. Elaborado pela pesquisadora.

Destaca-se nesse gráfico, proporcional a quantidade de pessoas em cada GF, a participação de pessoas que se autodeclaram negras em maior número na Brigada Militar. Pode ser um fator importante para as respostas do GF, pois a visão de mundo de negros e pardos, bem como o processo de exclusão são distintos ao de uma pessoa branca em um país racista. Isso implicaria também a percepção sobre direitos humanos.

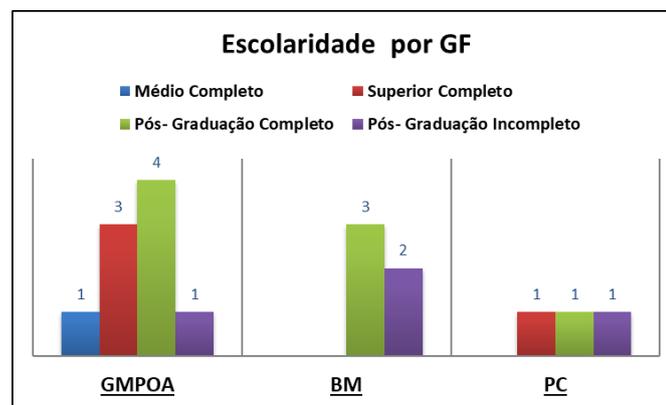
GRÁFICO 11 - Sexo dos Participantes: Grupo Focal BM, GMPOA e PC-RS



Fonte: Grupos Focais Brigada Militar, Polícia Civil RS e Guarda Municipal de Porto Alegre. Elaborado pela pesquisadora.

Há uma regularidade na participação de homens e mulheres na pesquisa, vez que o maior número de pessoas do sexo masculino destacados no GF da GMPOA, se dá também por ter mais participantes como um todo. Sabe-se que as instituições policiais ainda são em sua maioria constituídas por servidores do sexo masculino; ainda assim, houve sempre uma participação feminina em cada GF. Em relação a orientação sexual, questionada individualmente *a posteriori*, todos os participantes se disseram heterossexuais com identidade de gênero.

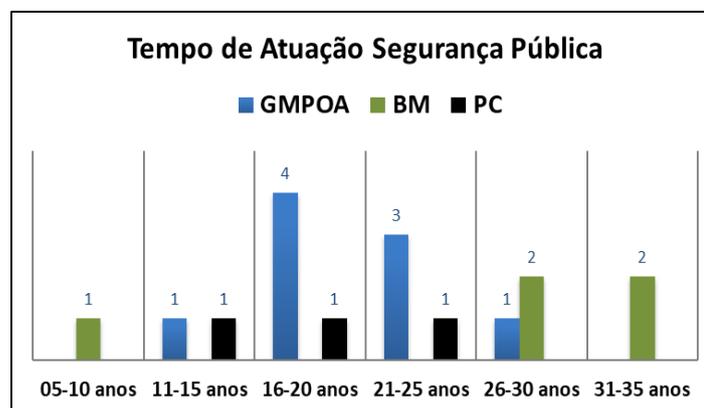
GRÁFICO 12 - Escolaridade dos Participantes: Grupo Focal BM, GMPOA e PC-RS



Fonte: Grupos Focais Brigada Militar, Polícia Civil RS e Guarda Municipal de Porto Alegre. Elaborado pela pesquisadora.

Em relação a escolaridade dos participantes vemos que há um alto índice de escolarização. Assim, 47% dos participantes possuem pós-graduação completa e outros 47% com nível superior e pós-graduação incompleta. Nesse sentido poderíamos conjecturar que há um nível de conhecimento teórico aprimorado.

GRÁFICO 13 - Tempo de Atuação dos participantes na área da Segurança Pública: Grupo Focal BM, GMPOA e PC-RS

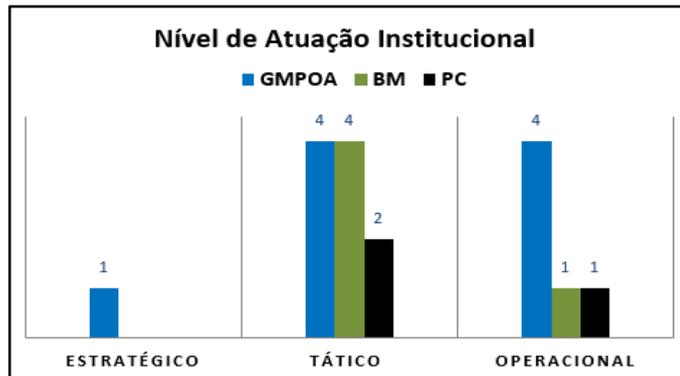


Fonte: Grupos Focais Brigada Militar, Polícia Civil RS e Guarda Municipal de Porto Alegre. Elaborado pela pesquisadora.

A maioria dos participantes tem entre 16 a 30 anos de tempo de atuação na Segurança Pública. Isso ficou demonstrado nos posicionamentos e enriqueceu sobremaneira os relatos das experiências na carreira e no dia a dia da atividade profissional.

GRÁFICO 14 - Nível de Atuação Profissional: Grupo Focal BM, GMPOA e PC-RS

Nível de Atuação Profissional⁴⁴



Fonte: Grupos Focais Brigada Militar, Polícia Civil RS e Guarda Municipal de Porto Alegre. Elaborado pela pesquisadora.

A maior parte dos participantes, mediante as funções declaradas na pesquisa, está entre o nível tático e operacional. Também, por essa distribuição, proporciona para as trocas no GF uma visão mais próxima à prática cotidiana na segurança pública.

Extratos NVIVO 12 - Grupos Focais (BM, PC-RS e GMPOA)

QUADRO 8 - Categorias de Análise – Nós de Codificação Utilizado no NVIVO

Nome do Nó	Arquivos ⁴⁵	Referências ⁴⁶
1. Segurança Pública	2	13
1.1 Atuação - Segurança Cidadã	3	11
1.1.1 Proximidade	3	23
1.1.2 Distanciamento	3	17
2. Políticas Públicas DH POA	3	28
3. Direitos Humanos	3	31
3.1 Perspectiva de senso comum	3	42
3.2 Percepção em relação ao conceito	3	09
3.2.1 Proximidade	3	24

(continua...)

⁴⁴ Referindo-se a Nível Tático, Estratégico e Operacional, conforme referência nº 15.

⁴⁵ Número de materiais empíricos codificados

⁴⁶ Número de passagens (trechos das fontes) codificadas.

Nome do Nó (continuação)	Arquivos	Referências
3.2.2 Distanciamento	3	16
3.3 Formação	3	44

Fonte: Banco de Dados Desenvolvido no NVIVO12

QUADRO 9 - Dimensões – Nós de Codificação Utilizado no NVIVO

Nome do Nó	Fontes	Referências
Dimensões Conceitual		
Entendimento sobre DH	3	12
Exemplo de Política DH	3	18
Dimensão Subjetiva		
Políticas Públicas de DH auxiliam a polícia	3	17
Aulas formais sobre DH mudam a percepção policial	2	17
Delimitação territorial da política de DH	3	16
Dimensão Prática		
Abordagem exemplificadas: em qual houve violação de DH	3	22
Boas práticas em policiar seguindo DH	3	20
Dimensão Educacional/Informacional		
Participação em curso com o tema DH	2	17
- Sim participo e as aulas foram importantes	3	11
- Não participou	0	0
Conhecimento de Políticas Públicas de DH em POA	2	06

Fonte: Banco de Dados Desenvolvido no NVIVO12

QUADRO 10 - Consulta de Frequencia de palavras - Nuvem NVIVO

Critério: Exibir 60 palavras mais frequentes. Cumprimento mínimo de 09 caracteres.

Grupo Focal Brigada Militar (20 códigos – 178 referências)	Grupo Focal Guarda Municipal (21 códigos – 112 referências)	Grupo Focal Polícia Civil (21 códigos – 127 referências)

Fonte: GFs BM, PC-RS e GMPOA - NVIVO12

Ao extrairmos as palavras mais frequentes, dentro do critério estabelecido, observa-se que no GF da BM aparecem palavras próprias da instituição como “Comandante”, “disciplina” que são bastante referenciadas. Também chama atenção a palavra “vagabundo” se referindo à delinquente. No GF da GMPOA já observamos que palavras como “comunidade” e “periferia” são bastante usadas, por demonstrarem uma percepção mais local de atuação. A referência da palavra “segurança” e da palavra “municipal”, é mais evidente do que na BM e na PC-RS. No GF da PC-RS também foram cunhadas palavras próprias da instituição como “delegacia” e “policiais”, porém atenta-se para a palavra “políticas” e “sociedade” de maneira mais recorrente.

A elaboração desse exercício de visualização de palavras mais frequentes na realização dos Grupos Focais se tornou interessante para pesquisa uma vez que demonstrou de maneira muito próxima o que cada grupo sustentou argumentativamente. Assim, essa análise também será proveitosa para nossas considerações de pesquisa.

Quadros com Cruzamento de Referências

QUADRO 11 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Categorias de Análise X Instituições

	A: Direitos Humanos	B: Políticas Públicas DH POA	C: Segurança Pública
1 : Brigada Militar	22	3	0
2 : Guarda Municipal	2	14	6
3 : Polícia Civil	7	11	7

Fonte: NVIVO12

Podemos observar no *Quadro 11* que a maior incidência da categoria DH ocorre no GF da BM. Fazendo uma apreciação com a percepção do grupo focal, já discorrida no subtítulo 3.3, essa foi a instituição em que a maioria dos participantes tinham alguma afinidade com o tema e que participavam como instrutores de conteúdos afins na formação de soldados ingressantes na BM. Seguem algumas falas:

Acho que os direitos humanos são a base para que as pessoas possam exercer livremente a sua cidadania, promover reuniões e agregar, desenvolver suas atividades livremente (Fala GF BM)

Os direitos de todos os seres humanos. Bem mais atrelados aos direitos fundamentais. Eu gosto de, às vezes eu atrelo ele mais a dignidade da pessoa humana, assim nessa ideia mais geral, algo mais imediato. Eu acho que direitos humanos é o que é igual para todos. Inerente a todo ser humano. (Fala GF BM)

A categoria Políticas Públicas apareceu mais vezes nas falas da GMPOA e PC-RS, corroborando com a percepção destes de complementaridade dessas políticas ao trabalho da segurança pública.

Exemplo dos moradores de rua hoje. Não vejo que Porto Alegre tenha política pública voltada aos direitos humanos. Em 2006, nós trabalhávamos nas motos, nós tínhamos a FASC que fazia abordagem, escritório de rua, com a SMS, ação RUA, tinha política voltada para os direitos humanos para verificar, falando em população de rua, e mesmo assim nós passávamos no viaduto e tirávamos morador de rua, limpávamos aquele espaço. (Fala GF GMPOA)

Eu percebo que essa história de direitos humanos muito mais faladas do que propriamente uma ação em relação a isso aí. Porque continuamos entrando nas vilas. Continuamos encontrando pouca infraestrutura, pouca iluminação, baixa qualidade de ensino. É gente que você trata com todo tipo de falta. Exatamente isso. Esgoto a céu aberto, carência, criança no inverno com chinelo de dedo, mal alimentada. Então as questões de direitos humanos são muito lindas dentro das estruturas acadêmicas, porém nas ruas não encontramos ou encontramos muito pouco de forma insuficiente. E aí onde é que se encontra os direitos humanos, nessas questões? O que que os direitos humanos fazem pra minimizar isso. Então acabam não percebendo essa ação direta dos direitos humanos nos lugares onde eles mais deveriam estar presentes porque atuação policial nada mais faz do que enxugar gelo na ponta. (Fala GF GMPOA)

Bah, essencial. Na verdade, no momento que fornece alguns direitos fundamentais como educação, saúde. Isso seria, é muito importante para o trabalho policial. Na verdade a polícia é a última barreira. Todo mundo sabe, se tivesse educação. Uma educação que realmente atendesse a população não teria tanta violência. Só que o Estado é ausente e a criminalidade avança. (Fala PC-RS)

Escola. Fazer uma reforma na escola que se torne atrativa para as crianças. Um posto de saúde que dê atendimento para as pessoas. Um bom transporte público. E etc, etc, não é feito. É só colocada a polícia lá pra pacificar. E é só de fachada. É um custo elevado que não gera nada. (Fala PC-RS)

QUADRO 12 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Temas abordados X Instituições

	A: Brigada Militar	B: Guarda Municipal	C: Polícia Civil
1: Compreensão sobre Direitos Humanos	1	4	6
2: Políticas Públicas de DH auxiliam a polícia	11	4	2
3: Abordagem exemplificadas. Em qual houve violação de DH	11	4	7
4: Exemplo de Política DH	8	5	5
5: Boas práticas em policial seguindo DH	1	8	11
6: Delimitação territorial para política de DH	2	2	12
7: Participação em curso com a temática sobre Direitos Humanos	14	1	0
8: Sim, participou e as aulas foram importantes para atuação policial	2	1	8
9: Não participou	0	0	0
10: Conhecimento de Políticas Públicas de DH em POA - RS	0	1	5
11: Aulas formais sobre DH mudam a percepção policial	11	0	6

Fonte: NVIVO12

Vemos no *Quadro* acima a sequência de temas ou questionamentos que orientaram as 11 dimensões formuladas e trabalhadas nos Grupos Focais na visualização integral. A seguir, veremos a análise por cada **dimensão caracterizada**.

QUADRO 13 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Dimensão Conceitual X Instituições

Dimensões Conceitual	A: Brigada Militar	B: Guarda Municipal	C: Polícia Civil
1 : Compreensão sobre Direitos Humanos	1	4	6
4 : Exemplo de Política DH	8	5	5

Fonte: NVIVO12

No *Quadro 13* referente a Dimensão Conceitual, buscou-se verificar o nível de conhecimento formal sobre DH e sobre exemplos de políticas públicas desenvolvidas na capital. Assim, percebemos que a Brigada Militar, em que pese ter menos referências de conceituação sobre DH, pois essas foram feitas em bloco pelos participantes, esses mencionaram mais contextos referentes à exemplo de políticas de DH. Vejamos alguns exemplos:

Direitos inerentes a todo ser humano. Os principais direitos pra regular a sobrevivência, a vida dos seres humanos.(Fala GF BM)

Pra mim é o conjunto de garantias. Conjunto de garantias que as pessoas têm a fim de, principalmente exercer a sua cidadania.(Fala GF BM)

Ele visa buscar direitos na sociedade, moradia, alimentação, educação.(Fala GF BM)

A partir do momento que tu leva esse trabalho de direitos humanos somente a alguns lugares escolhidos, é claro que existe também a questão e aí a gente não pode ir contra números de maior vulnerabilidade desses locais e tal. Mas se tu quer fazer um trabalho de inclusão e não só de exclusão, de coitadismo, esse trabalho tem que ser feito em todo. Tem que ser feito em todos lugares. (Fala GF BM)

Nós policiais temos direitos. Nós cobramos os direitos dos outros, mas nós também temos os deveres. Nós temos que cobrar os direitos dos outros e os deveres também. Que acaba que nós somos os maus. Nós somos policiais, mas antes de sermos policiais, nós somos homens, somos mulheres, somos pais, somos filhos, somos brancos, somos negros, somos índios. (Fala GF BM)

Também podemos ver certa equiparação na quantidade de referências da GMPOA e da PC-RS nos temas da dimensão analisada, especialmente no que se refere à identificação de políticas de inclusão social associadas à defesa de Direitos Humanos.

Eu entendo direitos humanos como na prática, forma de segurança, falando em segurança, falando como agente de segurança que precisa defender e praticar no dia a dia acima de tudo porque nós como guardas municipais estamos próximos do cidadão, próximos das pessoas. Então é de interesse que as pessoas estejam bem, se

sintam bem e que aquelas razões que se caracterizam como violações aos direitos humanos sejam combatidas, sejam reprimidas, sejam. E os guardas municipais trabalham com esse objetivo, em fazer com que os direitos todos, independente de religião, de condição física ou de outra característica qualquer sejam levadas em conta. As pessoas são todas iguais. E isso está completamente consagrado na Constituição, nas leis. (Fala GF GMPOA)

São direitos fundamentais, no meu entendimento. Outros direitos, engloba muito, vários fatores. (Fala PC-RS)

A definição, o conceito são isso que foi falado. São direitos fundamentais. E a instituição que a gente faz parte. Que eu faço parte, ela tem uma tradição nisso de divulgação de defesa dos direitos humanos sendo, salvo erro aí, a instituição que há mais tempo ministra a disciplina nas academias de polícia civil do Brasil. (Fala PC-RS)

Eu só quero complementar dizendo o seguinte. Porque que nos bairros mais ricos tem tudo em termos de assistência, água encanada, luz, telefonia, tem tudo? E essas pessoas elas não precisam, não precisam. Então sou completamente a favor que todo esse investimento que é feito pelos serviços públicos em bairros nobres. Elas não precisam destes serviços, no sentido de que elas têm isso aqui, elas têm renda pra bancar de certa forma. (Fala GF GMPOA)

Fazer uma reforma na escola que se torne atrativa para as crianças. Um posto de saúde que dê atendimento para as pessoas. Um bom transporte público. E etc, etc, não é feito. É só colocada a polícia lá pra pacificar. E é só de fachada. É um custo elevado que não gera nada. (Fala PC-RS)

Contudo, sabemos que definir Direitos Humanos não é tarefa fácil como aparentemente possa parecer. Como nos fala Escrivão Filho e Souza Junior (2016:13) na pergunta, o que se compreende por direitos humanos? “Há que se admitir, é verdade, que a pergunta surpreende desde o ativista ao intelectual do campo dos direitos humanos, gerando aquele efeito Meirelliano: sabemos o que são os direitos humanos, mas a resposta à pergunta é de difícil formulação.”

QUADRO 14 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Dimensão Subjetiva X Instituições

Dimensão Subjetiva	A: Brigada Militar	B: Guarda Municipal	C: Polícia Civil
2: Políticas Públicas de DH auxiliam a polícia	11	4	2
11: Aulas formais sobre DH mudam a percepção policial	11	0	6
6: Delimitação territorial para política de DH	2	2	12

Fonte: NVIVO12

No que tange a dimensão subjetiva que contempla os questionamentos de percepção sobre o impacto das políticas de DH na atuação policial, incluindo o aspecto de territorialidade de aplicação e as aulas de DH na prática diária; vê-se que a BM referiu mais vezes os dois primeiros itens e a PC-RS referiu mais as situações relativas a delimitação territorial.

Não houve referência direta da GMPOA acerca das aulas formais incidindo na percepção do policial. Sobre políticas públicas, destacamos algumas falas abaixo:

Eu quero fazer um adendo aí na intervenção do (*) no tocante às políticas públicas se ajustar, aquela coisa da e acabam sai um sai outro. Isso terminou. Nós tínhamos uma assessoria de direitos humanos na, num determinado comando que eu fui convidado pra trabalhar lá. Porque na época (*) perguntou, fiquei muito honrado. Mas disse que na época não me via lá dentro porque, enfim, não ia surtir o efeito desejado da minha parte. Mas é importante essa questão. Eu coloco assim sobre a questão da religiosidade que também afeta os direitos humanos. (Fala GF BM)

Nós temos o Proerj. Nós temos o policial mirim. Temos policiamento comunitário. E são trabalhos que são feitos dentro da comunidade de voluntários. Aqui na escola a gente faz com todas as turmas a gente faz um trabalho entidades e doações e caridade. Doar sangue. Eu levei todos os pelotões do último curso agora para doar sangue. (Fala GF BM)

Nós tivemos aqui um exemplo talvez uma política que não está dentro da Brigada outras políticas que os próprios servidores fazem nessa temática. (Fala GF BM)

E aí a coisa está virando de uma forma que estão já apelando agora para aqueles que têm de fazer o trabalho policial, que a princípio é um trabalho de repressão e de manutenção da ordem, vai ter que começar a fazer também o trabalho de garantia desses direitos humanos. Estamos fazendo o pouco, estamos fazendo, que é trabalhando pelo menos o respeito dessa dignidade que eles já perderam. Mas a gente está nessa política de enxugar gelo. Vai lá tira o pessoal que está dormindo na beira do arroio Dilúvio. Esse pessoal vai para o outro lado da calçada. A gente volta está esse pessoal na beira do arroio Dilúvio. Não tem uma implementação de políticas para esse pessoal como nunca teve. (Fala GF GMPOA)

Com certeza influenciaria diretamente nos serviços da Guarda Municipal, da Polícia Civil e da Brigada Militar. Se tivesse os direitos fundamentais garantidos não traria tantos problemas na cidade de Porto Alegre. (Fala GF GMPOA)

Os direitos humanos nunca entraram para dentro das instituições de segurança pública. Sempre foi oferecido o serviço de direitos humanos de capacitação. Agora, ele nunca esteve dentro da área de segurança pública porque pra entender essa situação da legalidade. (Fala GF GMPOA)

Eu acho que a nossa instituição tem uma particularidade. O policial ele entra mais velho e ele entra com uma formação já acadêmica. Então é um pouco mais difícil nesse período tentar algumas modificações por inserir algumas modificações de conceitos das pessoas. De qualquer forma, acho que é importantíssimo a abordagem. Importantíssima, né. Agora, é complexo. Bem complexo. (Fala PC-RS)

E acho assim, eu concordo com ele. Não vai ser um mero curso ali que vai mudar os conceitos que a pessoa já tem. Porque ela já traz. Não vai ser. A pessoa pode se conscientizar. Ser conscientizada naquele, naquela explanação e mudar um pouco. Ou abrir a sua mente para nova ideia. Mas eu acho, como ele falou, a gente já tá entrando pra polícia civil, todo mundo tem que ser formado. (Fala PC-RS)

Reservamos uma atenção especial ao analisar as respostas do questionamento sobre a possibilidade de alteração da percepção policial advinda de aulas formais sobre DH. Nesse ponto é de suma importância ressaltar que as hipóteses cogitadas e a linha convergente do processo de avaliação da cultura arraigada em nossa sociedade oferecem o norte diferencial ao

que nos propomos investigar. Portanto, vamos a alguns exemplos que nos possibilitam fazer algumas considerações. O GF da BM como demonstrado em todo o levantamento da pesquisa, dedicou maior tempo de discussão para discorrer sobre formação na instituição e seus desdobramentos.

Eu acho que aula não muda. Que as aulas de direitos humanos não vão mudar enquanto nós tivermos esse modelo. As aulas de direitos humanos não vão mudar. (Fala GF BM)

E eles fazem que não aprendem nada nos cursos. Então por que que acontece isso. O que está acontecendo? Eu vejo assim, a questão dá aula. Eu acho que muda. O que tem que mudar é a forma como essa aula está sendo dada, a didática. (Fala GF BM)

É, mas eu digo assim. Essa forma como é dada aula. É bom a gente falar de direitos humanos. Mostrar pra eles já é uma grande conquista mostrar pra eles. O problema é como é dada a pedagogia. – E é tratado. (Fala GF BM)

E aí segundo ponto que eu quero encerrar minha participação aqui. O currículo oculto da Brigada Militar é muito forte. Não adianta dar aula de direitos humanos se chega lá no alojamento 19, na calada da noite, quando o comandante está dormindo. Major está dormindo, está todo mundo dormindo. Os brigadas estão lá, não é o seguinte. Vamos lá na área do 21 o major falou de manhã, mas nós vamos de noite nós vamos ter que pegar aquele cara lá. Bom, como nós vamos pegar de qualquer jeito, nos vamos pegar. Então a política de direitos humanos ela encerra às 18h30. (Fala GF BM)

E como, comentando só ali o que o (*) falou, nós já temos há muito tempo o curso. Mas é fácil falar com os alunos-soldados, com quem está chegando. A hora que entrar na sala de aula pra dar direitos humanos a um aluno-sargento, o aluno-tenente. Primeiro nós temos de convencer eles que nós somos o principal braço dos direitos humanos, que até então eles não aceitam. Esse pensamento que direitos humanos não é coisa de polícia. Aí é difícil conversar. Eu recebi uma turma de veteranos que voltaram para a brigada no CMI, como a gente chama, e olha para mim dar uma aula pra eles falando em direitos humanos, primeiro eu tive que convencer eles. Explicar o porquê que era importante que nós temos todos os direitos. Nós não usamos. Porque nós ficamos com a mania de que é direito do vagabundo. Nós não procuramos nossos direitos, mas nós temos muitos direitos que nós não usamos porque nós não acreditamos e nós não buscamos. (Fala GF BM)

Nessa última fala, questionado por que achava difícil convencer os veteranos, houve a seguinte resposta:

Porque eles veem com aquele pensamento que direitos humanos é para vagabundos. Que direitos humanos é para os outros! Que não é para nós! É como nós não tivéssemos os mesmos direitos. Que iria mudar a firmeza do policial na rua, a segurança do policial na rua em pensar em defender o vagabundo, em defender o cidadão. Só que a gente faz isso todo dia. A gente socorre, a gente faz parto. A gente socorre vagabundo. A gente socorre criança. Salva gato, salva cachorro. A gente sempre trabalhou na área de proteção do outro. Então nós executamos a missão de em relação ao ser humano de proteger. (Fala GF BM)

Notamos que na opinião obtida nos GFs, as aulas formais, em que pese o formato e a didática, são consideradas importantes na formação policial; porém não desconstruem uma

percepção advinda ou da antiguidade na atuação (veteranos BM), ou da ação policial diante da ausência do Estado (Guardas Municipais) ou da formação superior constituída na academia (PC-RS).

QUADRO 15 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Dimensão Prática X Instituições

Dimensões Prática	A: Brigada Militar	B: Guarda Municipal	C: Polícia Civil
3: Abordagem exemplificadas. Em qual houve violação de DH	11	4	7
5: Boas práticas em policial seguindo DH	1	8	11

Fonte: NVIVO12

O *Quadro 15* trata dos temas da dimensão prática, quais sejam: a) práticas de policiamento afetas a defesa de Direitos Humanos e b) análise da seguinte exemplificação de caso. Nas seguintes situações:

- a) Homem adulto preso em flagrante delito por roubo onde a vítima ficou gravemente ferida.
- b) Adolescente de 14 anos pego furtando em um supermercado.
- c) Mulher de 20 anos presa por venda de entorpecentes em festa Rave.

Ao serem submetidos a exame de corpo delito foi detectado agressão na condução até a delegacia. A argumentação policial foi de resistência.

Em qual dos casos você entende que foi violado os direitos humanos dos suspeitos?

Em relação ao primeiro tema dessa tabela, vimos que no GF da BM foram citadas como exemplo de boas práticas em policial as atividades realizadas pela instituição como o Proerj, Policiamento Comunitário, etc.

Nós temos o Proerj. Nós temos o policial mirim. Temos policiamento comunitário. E são trabalhos que são feitos dentro da comunidade de voluntários. Aqui na escola a gente faz com todas as turmas a gente faz um trabalho entidades e doações e caridade. Doar sangue. Eu levei todos os pelotões do último curso agora pra doar sangue. Levamos em casa de orfanatos, em casas de. Lá no Lar Santo Antônio também fomos asilos. A gente faz eles verem o outro lado também. A gente juntou aqui vários quilos de alimentos na festa junina a gente misturou todos aqui dentro. Trouxemos crianças, fizemos doações pra várias entidades. Então a gente faz o aluno soldado hoje compreender que nós fazemos parte da sociedade. Nós fizemos membro da sociedade. Nós não estamos aqui só pra oprimir. Estamos aqui para socorrer. (Fala GF BM)

A GMPOA no seu GF considerou mais correlações entre o trabalho de fomento à cidadania e políticas públicas de inclusão social. Também foi citada a importância da GMPOA junto às comunidades.

Essa comunidade fez um manifesto e esse manifesto foi caminhando ali da comunidade Bom Jesus e foi até a Protásio. Travou Protásio Alves, horário de seis horas. Travou, retornou. A guarda municipal acompanhou. (...) E, eu sabia o que estava acontecendo. É uma manifestação pacífica, né. Mas eles puderam caminhar e dentro dos direitos humanos, eu não sou muito especialista, mas parece que existe a livre expressão. A livre manifestação, ok. E nós estávamos dando direitos deles se manifestarem perante aquelas agressões que estavam acontecendo. A guarda municipal acompanhou essa manifestação de ponta a ponta, né.(Fala GF GMPOA)

Mas, independente de ser a Romu, e ser a guarnição de área, se é. A gente está trabalhando diretamente com os direitos humanos para garantia dos direitos fundamentais do cidadão em Porto Alegre. Porque no momento que tu faz uma fiscalização no comércio ilegal, não está garantindo os direitos humanos dali daquelas pessoas que ali estão transitando? No momento que um cidadão cai no terminal Parobé por problema de saúde. E aí a guarnição chega e socorre e chama Samu e fica acompanhando aquele cidadão, não está acompanhando, não está garantindo os direitos dele? Os direitos fundamentais? Então, a atribuição da segurança pública hoje também é garantir os direitos humanos do cidadão.(Fala GF GMPOA)

A guarda municipal não pode perder essa característica comunitária, embora se forme outros grupos aí como o Romus aí Brasil estão sendo formados. Mas essa ênfase da guarda municipal trabalhar junto às comunidades, de atuar ali na prevenção, muito mais na prevenção do que na repressão não pode perder. (Fala GF GMPOA)

O GF da PC-RS foi o que mais fez menções em boas práticas de policiamento seguindo os Direitos Humanos. Destacamos duas:

Polícia comunitária que é muito falada hoje em tudo que é país. Vários países adotam. É o policial está ali com a sociedade ouvindo e de certa forma acompanhando o dia a dia. Pode-se ver que a maioria, a polícia civil ainda tem bastante delegacias em bairros. Mas os postos da polícia militar foram retirados. Hoje o policiamento militar acaba sendo veicular. E isso, acho que essa distância entre a sociedade e a polícia. Isso é prejudicial. A polícia civil ainda fica com as portas abertas 24 horas pra receber qualquer cidadão, né. (Fala PC-RS)

Todo dia. Eu passo pelo Farroupilha pra voltar pra casa tem uma viatura nas proximidades do colégio. Eu passo no Anchieta eu encontro uma guarnição da polícia militar bem ali ou na frente da Unisinos e quando eu passo pela Encol eu encontro outra guarnição. Então algumas políticas. Algumas políticas de território elas dão certo, são boas práticas.(Fala PC-RS)

Relativo ao segundo tema com a exemplificação de abordagens práticas se observou que o GF da GMPOA posicionou o maior número de referências. Iniciou-se um pequeno debate dos casos e após houve também o entendimento de que ocorreu violação de DH em todos os casos. No GF da BM houve consenso imediato de que houve violação de DH em todos os casos. No GF PC-RS a argumentação divergiu e após se consensuou que poderia ou não haver violação de DH, pois na condução coercitiva muitas vezes há necessidade de maior rigor. Assim destacamos algumas falas exemplificativas abaixo:

A rigor foi todos os casos. Houve a violação. Se houve agressão por parte da polícia. Porque não é a ocorrência, o crime em si que vai fazer com que possa agir né fora dos ditames legais. (Fala GF BM)

Para que o pessoal não se confunda. E a gente sempre bate nessa tecla e diz: olha, tchê, tu ser enérgico, ser técnico não precisa desrespeitar a pessoa. Só que assim, a gente fala isso. Uma parte importante dessa gurizada que já tem vivência. Eles já estão com isso aí encultado. Estão com isso aí entronizado no comportamento deles. Não é o nosso curso aqui de formação que vai fazer que essa pessoa deixe de ser violento. Aliás, como Freud. Ela vai aproveitar essa possibilidade, essa farda, essa força pra exacerbar, pra fazer, cometer aqueles desatinos, aqueles atos que ela cometia, comete usualmente. (Fala GF BM)

Aquela coisa que muita gente aproveita da situação que já está algemado e dá um chute a mais e dá uma torcidinha a mais e se aproveita da situação. E isso é errado. Que a gente entende. Todos os três casos, independente de sexo, idade, ou o fato mesmo. Todos eles não dão motivo para nada. (Fala GF GMPOA)

Se ocorreu a prisão. Pode ter ocorrido uma resistência, não houve nenhuma violação dos direitos humanos. Se foi garantido a eles todo procedimento legal. Fornecimento na identificação dos policiais. Sendo fornecido os direitos constitucionais deles em permanecer em silêncio, de ser acompanhado de um advogado. (Fala GF PC-RS)

QUADRO 16 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Dimensão Educacional/Informacional X Instituições

Dimensões Educacional/Informacional	A: Brigada Militar	B: Guarda Municipal	C: Polícia Civil
7: Participação em curso com a temática sobre Direitos Humanos	14	1	0
8: Sim, participou e as aulas foram importantes para atuação policial	2	1	8
9: Não participou	0	0	0
10: Conhecimento de Políticas Públicas de DH em POA - RS	0	1	5

Fonte: NVIVO12

No *Quadro 16* iremos verificar informações sobre o nível educacional e informacional sobre Direitos Humanos questionados a partir da participação em cursos formais e do conhecimento sobre as políticas públicas de DH existentes na capital.

Observa-se que em todos os GFs foi referida pelos presentes a participação em algum curso com a temática DH. Muitos argumentaram que isso se deu a partir da regularização da Matriz Curricular Nacional da SENASP. O questionamento “*participação em curso de DH*” traz referências sobre fatos contornantes desse ocorrido. Por isso não há menção do GF PC-RS, em que pese todos os participantes realizarem algum curso de DH. Também se destaca que o GF da BM não mencionou conhecimento sobre políticas de DH desenvolvidas pelo poder executivo na cidade. Vejamos duas colocações exemplificativas:

Eu já. Muitos cursos na Brigada. Brigada eu acho que ainda não tem uma base curricular para implementar direitos humanos em todos os cursos. Que eu acho que seria algo necessário. Acho que qualquer curso que fosse dado na Brigada, acho que deveria ter direitos humanos. (Fala GF BM)

Eu fiz um curso de direitos humanos, foi pelo Senasp, foi a distância, né? E foi bem interessante, porque além de falar dos direitos humanos da pessoa que pratica o crime, comentava também bastante sobre os direitos humanos dos policiais. (Fala GF GMPOA)

Os próximos levantamentos elencados abaixo visam compreender a proximidade ou distanciamento da percepção qualitativa das instituições em relação à uma segurança cidadã.

QUADRO 17 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Proximidade X Distanciamento em Atuação Segurança Cidadã

	A: Atuação - Segurança Cidadã	B: Proximidade	C: Distanciamento
1: Brigada Militar	4	2	5
2: Guarda Municipal	3	10	11
3: Polícia Civil	4	11	1

Fonte: NVIVO12

O *Quadro 17* apresenta uma maior recorrência de falas que se coadunam com o conceito de segurança cidadã na GMPOA e na PC-RS. Ao passo que é também na GMPOA que ocorreram mais falas distantes do conceito. Contudo, vê-se também que referências à atuações coerentes com uma segurança cidadã na atividade diária, são equivalentes nas três instituições.

Com certeza influenciaria diretamente nos serviços da Guarda Municipal, da Polícia Civil e da Brigada Militar. Se tivesse os direitos fundamentais garantidos não traria tantos problemas na cidade de Porto Alegre. (Fala GF GMPOA)

Proximidade. Polícia comunitária que é muito falada hoje em tudo que é país. Vários países adotam. É o policial está ali com a sociedade ouvindo e de certa forma acompanhando o dia a dia. (Fala GF PC-RS)

Eu acho que qualquer fato que desmereça o serviço do outro pra mim é uma falta de respeito. Eu te dou os parabéns. Aí os outros já se ofenderam. Aí depois saiu na Zero Hora. Gostei né, pra dar nos dedos deles. Eu digo, não, a gente tem que valorizar o trabalho do outro. (Fala GF BM)

QUADRO 18 - Cruzamento de Referências de Codificação entre Proximidade X Distanciamento em Conceito de Direitos Humanos

	A: Percepção em relação ao conceito	B: Proximidade	C: Distanciamento
1: Brigada Militar	6	17	6
2: Guarda Municipal	1	5	9
3: Polícia Civil	2	2	1

Fonte: NVIVO12

O *Quadro 18* demonstra um maior número de menções próximas ao conceito de DH no GF da BM. Como se trata de um conceito formulado com bases socioculturais, além do formalismo legal oferecido na formação institucional, percebe-se que em todos os GFs há posicionamentos que se distanciam da definição que verificamos mais amplamente nos teóricos. Importante assim, enfocar tal conceituação na formação policial.

As três Tabelas a seguir irão analisar eixos basilares da pesquisa sobre a percepção dos GFs em DH. São elas: a) manifestações acerca da definição de DH caracterizadas como sendo de senso comum, b) percepção da importância ou não da formação em DH e c) conhecimento sobre as políticas públicas de DH existentes em Porto Alegre- RS.

QUADRO 19 - Cruzamento de Referências de Codificação sobre Perspectiva de Senso Comum sobre Direitos Humanos

	A: Direitos Humanos	A1: Perspectiva de senso comum
1: Brigada Militar	22	18
2: Guarda Municipal	3	18
3: Polícia Civil	7	6

Fonte: NVIVO12

Nesse *Quadro* temos duas colunas. A primeira se referindo à DH e a segunda à perspectiva de senso comum. Ocorre que para melhor análise foram mapeadas as falas sobre DH que de alguma forma adjetivavam a expressão. Já a segunda coluna foi posicionada como um subitem da primeira, considerando as falas que mais se aproximam de uma reificação do conceito e de uma negatividade dos DH no exercício da atividade policial. Assim, vemos que a perspectiva de senso comum (coluna A1) aparece nas narrativas de todos os GFs, associadas à configuração institucional e apresentada em outros temas analisados. Importante frisar que

no caso do GF BM as falas se referiam a visão institucional e não necessariamente da concordância dos participantes.

Porque eles veem aquele pensamento que direitos humanos é para vagabundos. Que direitos humanos é para os outros. Que não é para nós. (Fala GF BM)

Advogados, apoiados pelos direitos humanos, estão reivindicando uma indenização à família daquele cidadão ali. Porque o Estado de certa forma tirou a vida daquele delinquente. Bom, então dentro da área de segurança pública, essa visão que acaba passando direitos humanos de proteção, de uma certa forma, mesmo essa questão de indenização, acaba colocando esse cidadão, o infrator, na verdade num pedestal. (Fala GF GMPOA)

Como policial a gente criticou muito essas questões de direitos humanos né. E a gente vê na prática, sempre vendo só o lado do infrator. Nunca teve assistência para o policial. (Fala PC-RS)

QUADRO 20 - Referências de Codificação sobre Formação com a Temática Direitos Humanos

	A: Brigada Militar	B: Guarda Municipal	C: Polícia Civil
1: Formação	30	2	12

Fonte: NVIVO12

Relativo à Formação com a Temática DH, todos os entrevistados citaram que já participaram de alguma formação com o tema, contudo houve uma maior valoração da importância da formação pelos servidores da BM. O GF PC-RS ressaltou que essa formação em DH se torna essencial para o trabalho diário na instituição.

QUADRO 21 - Referências de Codificação sobre Conhecimento das Políticas Públicas de Direitos Humanos em POA

	A: Brigada Militar	B: Guarda Municipal	C: Polícia Civil
1: Políticas Públicas DH POA	3	14	11

Fonte: NVIVO12

Quando provocada a questão de conhecimento sobre as políticas de DH existentes na capital, os GFs da GMPOA e da PC-RS, foram os que mais citaram exemplos. Era provável esse resultado, uma vez que a GMPOA atuou por 10 anos no mesmo órgão que desenvolvia as políticas de DH (SMDHSU). A PC-RS também mencionou o tema, mas sob o aspecto da importância de implementação sustentável de políticas públicas inclusivas para que a atuação policial se tornasse a *última ratio* na solução de conflitos. O GF da BM conhecia pouco as políticas executadas pelo município. Todas as corporações citaram exemplos de ações/políticas de DH desenvolvidas por elas institucionalmente.

4.4 Compilação do estudo produzido

A tarefa histórica de criar a sociedade civil estará completa somente quando houver direitos de cidadania para todos os seres humanos.

Ralf Dahendorf, 1992, p.60

Na conjuntura dos dados e contextos apurados na pesquisa reaparece um questionamento, já debatido por Herrera Flores (2009), o qual buscamos discorrer: *São os Direitos Humanos um produto cultural surgido num contexto específico de relações ou um produto natural que levamos inscrito em nossa história genética?*

As perspectivas dos profissionais de segurança que participaram da pesquisa demonstram uma série de aspectos que ao longo do trabalho foram registrados. Um primeiro ponto está na base de criação das instituições no Brasil. Sob um histórico colonizatório e escravagista a partir do século XVI, formam-se características de categorização de grupos diante de uma postura excludente associada a formação classista e de manipulação conduzida pelo poder do Estado.

O Estado, detentor do poder coercitivo, direciona a proteção às elites detentoras do capital. A institucionalização da segurança de Estado é consolidada a partir dessa premissa. A mobilidade social é dada na graduação de quem consegue acessar esses bens, conforme as oportunidades outorgadas.

Essa conjectura se insere no que José Vicente Tavares do Santos (2007, p.76) classifica como “violência exercida pelo Estado-nação internamente”: “As violências exercidas pelo Estado internamente, no âmbito do Estado-nação, podem ser assim identificadas: violência exercida por membros das polícias, civis e militares, federais, estaduais ou municipais; a violência programada nos programas de colonização e assentamento; as violências do Estado contra os direitos humanos (direitos civis, políticos, sociais e direitos de quarta geração).”

A consolidação dos direitos do cidadão passa pela constituição da República (ano 1889), e no pós República por dois períodos de autoritarismo ditatorial: no Estado Novo (1937-1945) e no Regime Militar (1964-1985). Em 1988, dada a Constituição Federal, chamada de Cidadã, se configuram direitos já assentados internacionalmente desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, pós II Guerra Mundial (1948).

Nesse cenário patriarcal, sob os auspícios da modernidade tardia, está estabelecido um sistema de punição onde quem julga pertence ao um nicho da elite classista e quem é julgado, em sua maioria, está do lado socialmente oposto. O público e o privado ganham contornos de apropriação irrestrita e, por vezes, ilegal. Conforme aponta Naldson Costa:

Podemos afirmar que a concepção de controle social, presente ao longo do período Republicano, colocava a Polícia a serviço do Estado e das elites. Prevalencia, no ofício de Polícia, uma cultura do emprego da força e o uso da violência de forma indiscriminada, na maioria das vezes, sem a observação da lei. Essa cultura do arbítrio e do uso da força permitia a prisão de qualquer suspeito de algum delito ou crime, sem mandado judicial (COSTA, 2011, p.53).

Partindo-se da premissa que a dignidade da pessoa humana configura a base dos direitos humanos, vimos que o Brasil é um dos países com o mais completo ordenamento jurídico em relação aos DH. A base legal do tema se encontra no Art. 5^a e 6^o da CF/88. Não obstante, é oportuna a colocação de Marcelo e Thaíssa Proni:

Esse conjunto de direitos forma a base jurídica para uma cidadania plena. Contudo, tais direitos são efetivos apenas para uma parcela da população, uma vez que impera no País uma enorme desigualdade social, responsável pela existência de diversos grupos vulneráveis, privados de vida digna, expostos cotidianamente à violência, à discriminação, à segregação ou à humilhação, e com dificuldade de acesso à Justiça. Assim, observa-se um quadro crônico de violação de direitos humanos, que parece ter piorado em 2016-2017 (PRONI, 2017, p.87).⁴⁷

Norberto Bobbio (2004, p. 136) acentua que os limites do positivismo jurídico repousam na dificuldade de concretização dos direitos sociais, pois dependem de políticas de bem-estar social e mecanismos de distribuição de renda. Ações para garantir DH requerem uma alteração na maneira de operar as instituições públicas. A mudança cultural nesse sentido passa por um aporte social de inclusão a partir das condições de vida da população (redução das desigualdades sociais, urbanização, acesso irrestrito a serviços públicos qualificados, eliminação da pobreza). A diminuta promoção de DH em âmbito nacional pelos governos que se sucedem, não consolida força para impulsionar a construção de novos hábitos sociais sobre a matéria. Fundamental nesse processo que a segurança pública e a justiça estejam ancoradas no pilar do tratamento igualitário a todos os cidadãos.

Nessas condições, se amplifica no seio social a diferenciação do que é ou não considerado crime para fins de uma punição mais severa que não seja “amparada” por direitos humanos. Na atualidade, por exemplo, quando observamos o noticiário de jornais, a pergunta

⁴⁷ANISTIA INTERNACIONAL, 2017, pp. 82-87. Os indicadores de segurança pública mostram que a violência no País se agravou na década de 1990. Por exemplo, a taxa de mortes por agressão saltou de 22,2 para 28,3 por 1.000 habitantes entre 1990 e 2013.

que se faz é: onde aparecem os crimes de civis comuns e onde aparecem os chamados crimes “de colarinho branco”? Reforça-se a citação a seguir:

O poder coercitivo da lei só é plenamente efetivo na regulação da conduta dos indivíduos quando reforçado por regras morais compartilhadas nos diversos espaços de sociabilidade. Portanto, qualquer esforço nesta direção não pode ficar restrito às instituições governamentais, sendo fundamental o engajamento de todas as instituições sociais que podem contribuir para internalizar condutas civilizadas nas crianças, nos jovens e mesmo nos adultos (PRONI, 2017, p. 161-194).

Destarte, sob a esteira da antropologia funcionalista e da própria antropologia social analisamos alguns aspectos que destacamos. Bronislaw Malinowski (2003, p.15 e 47) coloca que cada costume, cada civilização, cada ideia ou crença se associa à uma necessidade onde a representação da ação traduz os verdadeiros significados dos fenômenos culturais diante do fato social. A antropologia, segundo o autor, não explica porque regras de conduta por mais desagradáveis que sejam são obedecidas, ou por assim dizer, como operam as forças da lei? Explana Malinowski que as leis “são sancionadas não por um simples motivo psicológico, mas por um mecanismo social definido de forma compulsória, baseado, como sabemos, na dependência mútua e realizado no arranjo equivalente de serviços recíprocos e na combinação desses direitos em correntes de relacionamento múltiplo.”

Podemos nesse mote produzir uma analogia sobre a funcionalidade existente entre o dever da atividade policial e a retribuição pecuniária advinda de impostos coletados de toda população. Gera-se um ciclo de *obrigação-retribuição* de ambas as partes. Nessa configuração, ressalta-se que o policial permanece fazendo parte da sociedade como cidadão.

Ainda, vimos ao longo do trabalho que a população impinge anseios aos policiais que podem ser contraditórios em determinada medida. Hora esse deve fazer justiça custe a violação de direitos que for, outra hora esse mesmo policial deve ser o mais polido possível por estar tratando com determinada “classe” social. Nesse caso, na maioria das vezes, é delegado para as camadas mais pobres o tratamento abrupto e violento.

A teoria da estruturação proposta por Anthony Giddens (1998, p.283) sustenta que “a conduta social é tanto causalmente influenciada por fatores sistêmicos não reconhecidos (tácita ou discursivamente) pelos próprios atores quanto gera continuamente efeitos não intencionais agregados sobre seus cenários de ação.” As consequências estruturais e culturais que influenciam as condutas são também a base da mudança de paradigma na segurança pública.

Já na síntese de Marx, “os seres humanos fazem sua própria história, mas não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente,

legadas e transmitidas do passado”. (Marx, 1974, p. 17). Assim, é prudente admitir que o Estado produz intervenções na vida individual dos cidadãos a partir de contextos sociais, econômicos e culturais pela distribuição desigual dos bens e serviços públicos. Portanto, não se pode tratar de maneira linear a absorção de condutas acerca de uma compreensão jurídica ou sociológica, como a dignidade da pessoa humana exacerbada sob a ótica dos direitos humanos.

Boaventura de Souza Santos (2014, p.15 e 104) alerta que “a hegemonia dos direitos humanos como linguagem de dignidade humana é hoje incontestável. No entanto, esta hegemonia convive com uma realidade perturbadora. A grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos. É objeto de discursos de direitos humanos.” E na atualidade, “só reconhecendo as debilidades reais dos direitos humanos é possível construir a partir deles, mas também para além deles, ideias e práticas fortes de resistência.”

A relação entre a pobreza material, consequência da situação econômica e por sua vez limitadora da dignidade das pessoas, foi muito citada pelos participantes do GFs. Devemos levar em consideração que o estado neoliberal⁴⁸ interpreta as políticas inclusivas que também tratam da dignidade da pessoa humana, como custos ao estado, uma vez que ela reivindica esforços econômicos que foram suprimidos em favor da competitividade e pela noção de liberdade econômica.

As políticas públicas de DH efetivadas não dão conta do papel disseminador de práticas sociais de respeito mútuo, bem como não se aprofundam na correlação da busca de dignidade e cidadania. Apesar disso, observa-se em Porto Alegre que os espaços democráticos criados a partir de 1989 no governo Olívio Dutra (PT), configuram diversas exigências das distinções existentes em torno de políticas públicas que visam à justiça e à dignidade humana.

No apanhado feito sobre o Modelo de Gestão e as políticas de DH aduzidas orçamentariamente em Porto Alegre desde o ano 2006, vimos um baixíssimo impacto ou impacto quase nulo nas instituições policiais. A existência de transparência nos dados facilitou vislumbrar a intensidade de ação, governo após governo, demonstrando que o quinhão orçamentário para essas políticas sofreu variação significativa ao longo do período estudado. A política de DH existe na cidade, o que não ocorre é a conjugação dessas políticas em uma proposta coletiva de segurança cidadã.

⁴⁸ O Liberalismo político e econômico é tangenciado pelo individualismo, competitividade e exploração e com legitimação jurídica formalista e abstrata.

Não olvidamos nesse contexto também de levar em conta a diferenciação cultural e a compreensão da dignidade humana para se conjecturar políticas que visem o seu alcance, conforme acentua Denise Jardim citando Boaventura de Souza Santos:

Compreender que há diferentes versões acerca da dignidade humana é uma das premissas, segundo Boaventura S. Santos, através das quais devemos balizar nossas formas de compreender tal desafio, ou seja, assumir não ser possível uma sobreposição imediata das noções de dignidade humana, “algumas culturas podem ser mais abertas a outras culturas do que outras” (Santos, 2002, p. 29) e alguns princípios que concebemos como opostos – como o da igualdade e o da diferença – podem contemplar compreensões de que “nem todas as igualdades são idênticas e nem todas as diferenças são desiguais”(JARDIM, 2013, p. 24).

Sob o mesmo prisma, Dahendorf suscita a relação pela busca da igualdade como um objetivo inalcançável pela própria configuração social.

As chances de vida nunca são igualmente distribuídas. Não conhecemos nenhuma sociedade na qual todos os homens, mulheres e crianças tenham as mesmas prerrogativas e gozem dos mesmos provimentos. Provavelmente essa condição não é possível. Se todos fossem iguais, ou mesmo quase iguais, poderia haver dunas de areia humanas ou outras formações moleculares engendradas pelos elementos, mas não haveria estrutura, nem sentido, nem progresso (DAHRENDORF, 1992, p. 40).

A pesquisa também nos mostrou dados em que a concepção de direitos humanos foi reificada, ou seja, enxergar a abstração dos direitos humanos como um ente único, onipresente e material em si. Conforme Luckmann & Berger (2002, p.123-124):

A análise da reificação é importante porque serve de corretivo padrão para as tendências reificadoras do pensamento teórico geral, e do pensamento sociológico em particular. É especialmente importante para sociologia do conhecimento porque a impede de cair numa concepção não dialética da relação entre aquilo que os homens fazem e o que pensam.

Nessa premissa, Davi Sanches Rubio (2014, p. 37) fala sobre como se dá a incidência da reificação na perspectiva da cidadania: “Com a articulação entre seres humanos, ações, meios e mediações, há que se prestar atenção quando se reificam as produções humanas sobre os próprios seres humanos ou quando são realmente seres humanos o referente de qualquer emancipação e libertação”.

A produção da violência pode estar associada à uma diversidade de fatores já amplamente estudados por autores do seguimento. Contudo, entendemos válido frisar que dissentimos da associação feita por alguns teóricos (vide Paulo Sergio Pinheiro, etc) entre pobreza e violência, desigualdade e criminalidade. Acompanhamos o pensamento de uma estrutura organizacional estatal que propicia a violência alastrada em um processo cultural

enraizado, explicado no trabalho de Roberto Briceño-León (2016, p. 82). No estudo desse autor são feitos comparativos entre indicadores que relacionam pobreza, desigualdade e criminalidade nos países Venezuela, Colômbia e Brasil. E desemboca na seguinte conclusão: “La conclusión más evidente que surge de los resultados es que no es posible demostrar una asociación entre las variables materiales de la pobreza, el desempleo o la desigualdad, ni tampoco las variables macro de riqueza nacional o desarrollo humano con lacriminalidad homicida.”

Imerso no processo de mundialização, o Brasil também se depara com uma realidade em que a atuação policial reverbera a configuração de uma violência difusa. (TAVARES DOS SANTOS, BARREIRA, 2016). A violência, assim como os DH, é construída e constitui um fenômeno cultural e histórico. Uma forma de ressurgimento de luta social contra a violência seria a militância por direitos humanos que se opõe ao dispositivo de violência difusa. (TAVARES DOS SANTOS, 2007, p. 74 e 94)

Seria importante compreendermos o papel desempenhado pela polícia, enquanto braço fundamental da segurança pública, como uma instituição social que administra o ato criminoso objetivando a ordem social. Contudo, a redução da criminalidade está diretamente ligada à configurações sociais substancialmente mais complexas. Responsabilizar a polícia pelo aumento dos crimes em qualquer sociedade soa no mínimo ignorância sócio-política, quanto mais se tratando de um país com um alto nível de desigualdades. Como bem conduz Renato Lima ao ponderar que:

As polícias, bem como as demais instituições da área, retratam a forma como o Brasil optou por administrar conflitos sociais e de se conceber como nação. Assim, falar hoje de segurança pública significa falar de um projeto de país; significa ter coragem política e institucional para liderar um pacto pela promoção de uma vida digna e em paz para parcelas majoritárias da população (LIMA, 2016, p. 67).

A polícia opera sobre constante pressão da sociedade e dos governos, porém não se verifica a aferição da eficiência de seu trabalho naquilo que de fato é de sua competência. Nas três instituições participantes da pesquisa havia um alto nível de escolarização dos agentes, mas um baixo investimento na formação padronizada sobre o tema DH, por exemplo. Os indicadores de segurança utilizados são em sua totalidade quantitativos. A definição de ações em um ou outro território específico ficam afetas às escolhas políticas. No mesmo sentido, a ausência de profissionalização da atividade policial está no centro dessa discussão.

Nesse ponto, os problemas de ausência de padronização do trabalho policial e ausência de critérios e dados que permitam medir a eficiência desse trabalho não são

mais apenas questões de baixa profissionalização ou de falhas na gestão organizacional; são dilemas que atravessam a sociedade brasileira de alto a baixo e que dizem respeito à dificuldade de implementar uma cultura jurídica igualitária numa sociedade multiplamente hierarquizada (DaMATTA, 1979).

As práticas sociais devem ser renovadas a fim de serem adequadas às necessidades de cada tempo. Pensando dessa forma devemos nos focar em experiências inovadoras que agreguem a temática dos direitos humanos e segurança pública na perspectiva de uma segurança cidadã. Sabe-se que existe um esforço na busca de novas iniciativas para redução da violência e da criminalidade, especialmente na aproximação com a população e no serviço de inteligência policial. Nas palavras de Foucault (2006, p. 180) “Uma crítica não consiste em dizer que as coisas não estão bem como estão. Ela consiste em ver sobre que tipos de evidências, de familiaridades, de modos de pensamento adquiridos e não refletidos repousam as práticas que se aceitam.” Não obstante, conforme Weber (2006, p.20):

(...) uma coisa é certa em quaisquer circunstâncias: quanto mais geral é o problema de que se trata o que aqui significa, quanto mais ampla a sua importância cultural, tanto menos é acessível uma resposta unívoca a partir do material do conhecimento empírico, tanto mais incidem nele os axiomas últimos da crença e das ideias de valor.

Respondendo nosso questionamento inicial nesse tópico, DH são produtos culturais, e, portanto, o foco de uma política pública deve considerar as condicionantes temporais e locais. No caso de Porto Alegre – RS há uma lacuna entre tais políticas propostas e a aproximação de uma segurança cidadã.

Em âmbito municipal, os escritos de Paulo de Mesquita Neto (2006, p. 07-08) auxiliam a nortear a configuração de uma segurança cidadã: “a constatação de que, apesar de não possuírem organizações policiais, apenas guardas municipais, os Municípios têm capacidades para desenvolver políticas de segurança pública que os Estados e a União não têm. É o caso particularmente da presença de organizações e serviços municipais nas cidades e bairros e sua proximidade em relação às comunidades e associações locais.” Conforme o autor:

Políticas municipais de segurança cidadã são políticas orientadas para a redução de crimes e violências e para a promoção da segurança do cidadão. (...) Políticas de segurança cidadã podem adotar estratégias essencialmente preventivas ou repressivas, ou combinar de diferentes maneiras as duas estratégias, dependendo do tipo de problema e dos instrumentos disponíveis para resolução do problema.

Para finalizar essa compilação, nos valemos das palavras de Malighetti (2004) conscientes de que “a etnografia é também um movimento de contínua reelaboração do

escrito, de transcrição de documento a documento, produzindo um texto compósito que reúne várias formas de fontes escritas, dos diários às notas de campo, das transcrições das palavras dos interlocutores às outras etnografias e aos outros tipos de textos”iremos seguir tentando contribuir para a melhoria de um sistema social que diz respeito à segurança e à dignidade de todos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Elaborar considerações finais sobre objeto que ganhou tal amplitude ao longo da pesquisa requer poder de síntese e de reflexão. Vimos que tratar dos aspectos culturais que engendram o agir policial, a conceituação de Direitos Humanos no mundo e no Brasil e a formatação das políticas públicas de direitos humanos desenvolvidas pelo poder executivo em Porto Alegre – RS compõem um arcabouço de conteúdo que não se limita à uma entrega dissertativa.

O estudo conferiu segurança na assertiva de que traduzir direitos humanos em políticas públicas requer uma atualização constante em conformidade com as demandas sócio culturais que correlacionam as necessidades gerais e, em especial, de grupos vulneráveis. Portanto, pensarmos apenas legalmente sobre tais direitos desqualifica tudo o que moveu e move sua concepção: o processo histórico, a mundialização, as condições impostas pelo capitalismo e a supremacia do Estado.

Em Porto Alegre, a alocação de recurso financeiros para desenvolvimento de políticas de direitos humanos, comparativamente à outras políticas, é parca e assim a maioria das ações são de efeito efêmero, de curta duração.

Também foi importante verificar que o histórico das instituições ressoa nas ações atuais dos agentes. Todas as instituições remontam do século XIX e passaram pela formação do Estado Republicano, dois períodos ditatoriais e a redemocratização com o advento da Constituição Cidadã.

Os dados da pesquisa qualitativa demonstraram que a percepção dos policiais participantes acerca das políticas de direitos humanos desenvolvidas pelo poder executivo na capital é ínfima. Por consequência, a incidência na apropriação cultural do tema, bem como na segurança pública são diminutas. A concordância de que direitos humanos são importantes para uma sociedade foi praticamente unânime, mas na mesma proporção foram as avaliações de que a defesa desses direitos não auxiliava a atuação policial. cremos que a principal contribuição dessa pesquisa foi alinhar a análise qualitativa ao *ethos* cultural dentro de um processo político que impinge perspectivas direcionadas ao senso comum.

O que nesse trabalho buscamos foi problematizar a realidade que norteia a sociedade atual e os efeitos na segurança pública. Estamos na seara entre o autodomínio e o domínio externo da cultura e do senso comum (ELIAS, 2013). As condutas sociais estão imersas em hábitos culturais.

Observou-se também que a despeito do efeito da militarização do policiamento ostensivo, reverbera-se a questão do autoritarismo social implantado nas instituições. Essas por sua vez empoderam os agentes e os desvalorizam materialmente na mesma medida.

Como afirmamos, aqui não se esgota o problema investigado, mas pelo contrário se abre um leque de questionamentos a fim de produzir um novo cenário que una teoria, política pública e efeitos na prática policial. Percebe-se cada vez mais importante fortalecer o vínculo acadêmico com as instituições de segurança pública.

Pesquisas futuras, dentro da linha metodológica que efetivamos, podem incluir experiências mundiais, seus resultados e possíveis melhorias. Também a investigação de indicadores sociais que norteiam o mote da segurança pública de médio e longo prazo.

Propositamente, opositores a um sistema público, político, social e financeiro mais igualitário, demonizaram e reificaram a concepção de direitos humanos. Os direitos humanos não possuem força de obrigatoriedade. Na verdade, esse conjunto de princípios oferece um marco para ações públicas. A responsabilização de cada ator social em suas ações está imbricada por valores morais constituídos culturalmente. Assim a balança de direitos e deveres deve estar sempre balizada por “freios” válidos em um sistema social.

Quando a violação de direitos ganha contornos irracionais de motivação é chegado o momento de criar novos modelos que contrariem a hegemonia vigente. É necessária a adoção de uma postura crítica em relação ao que é aceito como dado e que está inserido em um processo cultural. Sendo DH produtos culturais não podem ser considerados de maneira universal, mas devem estar orientados para efetivação da dignidade humana nas dimensões de liberdade, justiça, acesso aos bens e igualdade de direitos sociais, econômicos e culturais positivados ou não.

É preciso alimentar a capacidade de indignação do que está posto ao nosso redor, criando novas propostas, ainda que experimentais para a busca da dignidade humana. Nesse anseio, conceber estruturas mais inclusivas com objetivo de sensibilizar o “outro” acerca da humanidade multidimensional que deve ser parâmetro para um novo agir social. Promover essa estrutura passa pelo entendimento de como ocorre a aceitação e o respeito às leis e regras vigentes, considerando os limites do poder Estatal sobre cada cidadão, especialmente na ação policial.

Nesse sentido, percebemos avanços e retrocessos, mediados pelo campo político e social no que se refere a aproximação da segurança pública às premissas da dignidade da pessoa humana agregadora, emancipatória, solidária e que negocie conflitos e pacifique ambientes sociais, o que é a própria configuração de uma segurança cidadã.

6. PROPOSTA INSTITUCIONAL: POLICIAR COM DIREITOS HUMANOS

(...) na dura moeda do sofrimento humano. Fazer as perguntas certas constitui, afinal, toda a diferença entre sina e destino, entre andar à deriva e viajar. Questionar as premissas inquestionáveis do nosso modo de vida é provavelmente o serviço mais urgente que devemos prestar aos nossos companheiros humanos e a nós mesmos.

Bauman, 1999, p. 11

Compondo as entregas dessa dissertação avaliamos que todo o apanhando de dados, até aqui verificados, deveriam subsidiar conteúdo pragmático para o fomento de uma segurança cidadã dentro da aceção fundamentada pelos teóricos estudados e a partir dos dados resultantes da pesquisa empírica com as instituições policiais.

Para contribuir de forma efetiva, crítica e fundamentada com o aperfeiçoamento de concepções e ações que promovam a defesa dos direitos humanos, à responsabilidade social e à cidadania; as práticas educativas precisam conter atuação representativa que leve em consideração os contextos culturais, sem olvidar das potencialidades do agir individual. Ao nascer, o ser humano recebe uma intenção de futuro que se configura em uma série de possibilidades e no que diz Rodrigues (2001, p. 243):

(...)isso aponta para o fato de que o ser humano recebe uma educação que tem por fim produzir nele uma rejeição ao que lhe é dado no nascimento, como natureza, para se tornar algo novo num mundo igualmente novo: uma vida inserida no mundo da cultura. E essa cultura nada apresenta de fixo e imutável, pelo contrário, é um eterno movimento em direção a algo que não se sabe o que pode ser.

Giddens (2001, p.30) também elucida que como seres humanos cientes e autoconscientes, criamos e recriamos as nossas identidades a todo o momento.” Nesse sentido os contextos culturais são basilares para moldar nosso comportamento.

Os contextos culturais onde nascemos e crescemos influenciam o nosso comportamento, mas tal não significa que seja negada individualidade ou livre arbítrio aos seres humanos. Pode parecer que somos simplesmente o resultado dos moldes pré-concebidos que a sociedade tem preparados para nós. Alguns sociólogos tendem, de facto, a escrever desta forma acerca da socialização. No essencial, esta perspectiva é errónea. O facto de estarmos envolvidos em interações com os outros, desde que nascemos até morrermos, condiciona certamente as nossas personalidades, os nossos valores e comportamentos. No entanto, a socialização está também na origem da nossa própria liberdade e individualidade. Cada um de nós, no decurso da socialização, desenvolve um sentido de identidade e a capacidade para pensar e agir de forma independente. (GIDDENS, 2008, p.29)

Ainda, para Célio Egídio da Silva (2010, p.13) a instauração de uma “Ciência Policial de Segurança”, como uma ciência própria de cognição extraída do acumulado interpretativo do que ele chama de “fato policial” auxiliaria no enraizamento dos valores cunhados às ciências policiais que de maneira sintética são: “a preservação da dignidade humana com ampla proteção aos Direitos Humanos.”

Reforçando nosso interesse nessa construção, Giddens (2008, p. 697) ao apreciar a teoria de Habermas consoante a democracia e esfera pública, conclui que: “Podemos renovar a esfera pública através da reforma dos procedimentos democráticos e do envolvimento mais consistente das agências da comunidade e de outros grupos locais.”

Também, a formação contínua, integrada e sistêmica das polícias compõe um aspecto importante nessa mudança de cultura, assinala Luckmann “Toda atividade humana está sujeita ao hábito. Qualquer ação frequentemente repetida torna-se moldada em um padrão, que pode em seguida ser reproduzido com economia de esforço e que, *ipso facto*, é apreendido pelo executante como tal padrão”(LUCKMANN & BERGER, 2002:77).

Assim, policial com direitos humanos impacta diretamente na redução da violência e proporciona um ambiente mais saudável, pacífico e respeitoso; coadunando-se com objetivos de uma segurança cidadã. Dito isso, dentro de possibilidades factíveis, vimos a oportunidade de duas ações de curto e médio, respectivamente.

A primeira chamamos de **Proposta Andragógica** relacionada precipuamente a arte ou ciência de aprender sobre os adultos e utilizar os melhores métodos para ensiná-los. A origem do termo Andragogia remonta o ano de 1833. “O professor alemão chamado Alexander Kapp, ao escrever um livro intitulado “*Platz’s Erziehungslehre*” (Teorias Educacionais de Platão), utiliza pela primeira vez o termo **Andragogia**. Isso aconteceu porque em seu livro há vários capítulos que abordam as diferentes fases da educação e para cada um deles, o autor classifica com um título (Beck, C.,2018). Contudo, foi Malcolm Knowles, considerado pai da andragogia que propôs uma teoria para as premissas do modelo andragógico de educação aplicado aos adultos, considerando as especificidades deste indivíduo, quais sejam: a necessidade de conhecer, o autoconceito do aprendiz, o papel da experiência, prontidão para aprender, orientação para aprendizagem e motivação(Beck, C. 2016).*grifamos*

O objetivo é preparar e qualificar profissionais, instrumentalizando-os (as) para que sejam capazes de promover, defender, propagar e garantir os direitos humanos e a responsabilidade social, além de subsidiar a cidadania a partir de um modelo de vivências

consoante a proposta andragógica. Queremos fomentar uma nova formatação de aprendizagem para superar dificuldades no que se refere Tavares dos Santos:

As modalidades atuais de formação policial ressentem-se de problemas estruturais das organizações policiais brasileiras, em especial da fragmentação dos serviços operacionais (PF, PC, PM, GM), da supervalorização da cultura jurídica de orientação do direito positivo, de uma metodologia baseada na enumeração desproporcional de conteúdos, com uma metodologia de avaliação basicamente memorialista (TAVARES DOS SANTOS, 2009: 104).

Uma das frentes dessa proposta reside na elaboração de mapas mentais construídos a partir das vivências e balizados pelo método andragógico no aprendizado das teorias estruturalistas acerca do processo desviante sobre o consenso e o conflito.

A proposta de ensino-aprendizagem na prática consiste em ouvir para construir um plano de vivências. Assim, após conhecer as experiências de cada aluno e unir grupos por afinidade, organizar-se-ia mapas mentais e após se construiria uma série de atividades vivenciais, onde cada um teria que compartilhar ao final do processo sua experiência. Estamos aqui tratando das disciplinas de ética, cidadania e direitos humanos. Não se leva nada pronto! Se constrói com os participantes.

Nessa linha, o intuito é suscitar as possibilidades inconscientes dos atores participantes e propor um novo olhar a partir de experiências concretas vividas institucionalmente. Conforme acentua Marengo:

O enigma recorrente que demarca a agenda das ciências sociais está em revelar os mecanismos que constituem as relações de influência recíproca entre estruturas (instituições, organizações, grupos) e ações individuais. Trata-se de desvendar as condições que permitem a produção de equilíbrios sociais, caracterizados por circunstâncias nas quais nenhum agente possui incentivos para alterar estratégias ou curso de ação, desde que os demais também não o façam. Disso decorre o desafio em explicar a origem, a estabilidade e a mudança, bem como as variações observadas na configuração das instituições políticas(...) (MARENCO, 2012, p.204).

Gostaríamos assim de superar a dificuldade existente no ensino/aprendizagem pelo método tradicional professor-aluno que por vezes, já comentado em outras experiências, frustra sobremaneira a qualificação do espaço de aprendizagem. Retratando o que Rosimeri Aquino refere na experiência dos cursos promovidos pela Secretaria de Justiça e Segurança em parceria com a UFRGS entre 1999 e 2001, durante o governo de Olívio Dutra (PT) sobre a capacitação de policiais na temática direitos humanos no método tradicional:

A temática da violência (e dos Direitos Humanos) foi abordada de forma abrangente, conceitual e histórica. Foram tratadas especificidades, por exemplo, quando se

abordou questões relativas às minorias, às travestis, aos negros e às prostitutas. Talvez a falta de reciprocidade e o conflito aberto, verificados nos cursos, tivessem decorrido de uma visão messiânica por parte de muitos professores das ciências humanas. Ou seja, a crença de que bastava um pouco de conhecimento, um desvelar da realidade, um acesso a uma informação faltante aos alunos-policiais, para que essa realidade pudesse ser mudada (AQUINO, 2011, p. 281).

Como menciona Rosimeri Aquino, mesmo com um corpo docente estranho às instituições policiais com professores de universidades e representantes de movimentos sociais, nota-se que “discussões sobre Direitos Humanos, como sabemos, constituem-se num tema nevrálgico nestas instituições, assim como em outros espaços sociais, onde sua conceituação está estritamente relacionada a uma concepção ideológica e de senso-comum: Os Direitos Humanos são defensores de bandidos (Tavares dos Santos, 1997; Adorno, 1999)”(AQUINO, 2011, p. 270-289).

O policial, principal braço da segurança pública, deve deixar de ser visto apenas como agente de repressão à serviço do Estado. O desempenho das funções policiais consiste em também defender direitos humanos. A CF/88 em seu artigo 144 diz que, *in verbs*:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Entre as formas de despertar a curiosidade e a aprendizagem autônoma está a associação prática envolvendo os agentes nas políticas públicas desenvolvidas. Então o que fazer de novo nessa abordagem da temática direitos humanos? Como será aplicada na prática policial? Como essa mudança de paradigma será institucionalizada?

A frase ontológica “o policial é pedagogo da cidadania” defendida por Balestreri (2003) ganha especial relevância quando há necessidade de uma mudança de cultura direcionada à defesa de direitos humanos. Neidson Rodrigues (2001, p.248) bem escreve sobre a conexão entre educação, formação e construção ética. Salienta que “o ser humano deve ser formado para a ação cooperativa, para a solidariedade, para a aceitação do outro, para a noção de limites e para construir a noção de dever.” Só assim estaríamos ingressando em uma formação com princípios da Ética e da Moral, podendo ser considerada completa a tarefa do que se considera educação. Nesse sentido, coloca a importância da atividade educacional autônoma e multidimensional:

O ato de formar o ser humano se dá em dois planos distintos e complementares: um de fora para dentro e outro, de dentro para fora. Pelo primeiro, ele “precisa ser educado” por uma ação que lhe é externa,(...) No segundo plano, educar compreende acionar os meios intelectuais de cada educando para que ele seja capaz de assumir o

pleno uso de suas potencialidades físicas, intelectuais e morais para conduzir a continuidade de sua própria formação. Esta é uma das condições para que ele se construa como sujeito livre e independente daqueles que o estão gerando como ser humano. A Educação possibilita a cada indivíduo que adquira a capacidade de auto conduzir o seu próprio processo formativo (RODRIGUES, 2001, p.241).

Contudo, devemos considerar o que aponta Renato Lima (2016, p.64) quanto às propostas de mudança exógenas as instituições policiais: “(...) a política no interior da polícia, pode neutralizar propostas de mudança vindas “de fora”, mas é exatamente o mecanismo de disputas entre redes de prestígio que, a longo prazo, permite pensar em mudanças.”

Assim, é necessário desenvolver uma formação sistêmica, como aponta Tavares dos Santos (2014, p.25,35 e 37), com uma metodologia diferente da até então aplicada com a “supervalorização da cultura jurídica, da orientação pelo direito positivo, de uma metodologia baseada na enumeração desproporcional de conteúdos, com uma metodologia de avaliação basicamente memorialista”. A qualificação dos diversos conteúdos deve se dar dentro das instituições unidas aos “objetivos do serviço policial”, segundo os valores do Estado Democrático de Direito.

O processo de educação policial possibilitará a construção de um saber teórico-prático processual e reflexivo, fundado no princípio da complexidade, o qual reconhece a multidimensionalidade do social, a incorporação do indeterminismo, da incerteza e do risco nas ações coletivas e a ruptura epistemológica no processo de conhecimento das situações sociais (TAVARES DOS SANTOS, 2014, p. 35).

A segunda proposta se refere a **Tecnologia de Gestão** introduzida no âmbito da administração pública na década de 90 e mais recentemente utilizada em maior escala. Nessa chamamos de **Proposta de Gestão**, no que se propõe à constituição de uma Matriz Básica de Indicadores que seriam utilizados para medição de desempenho de uma segurança cidadã.

Essa matriz, diferentemente do que fora construído até então com indicadores de violência, indicadores de apontamento quantitativo⁴⁹, etc.; conteria em primeira escala apenas indicadores qualitativos, emoldurados por indicadores de segunda escala que envolveriam todas as políticas sociais afetas àquela medição. As metas e variáveis seriam estipuladas a cada município, levando-se em consideração os aspectos sócio-culturais-econômicos imbricados e a variação populacional.

Hoje medimos o desempenho da segurança pública por indicadores atrelados às ações policiais, que por sua vez recebem no fim da escala da violência as ocorrências que

⁴⁹ Exemplos: Taxa de homicídio/100 mil hab., Registros de ocorrências roubo/furto, Tempo de atendimento de ocorrências, Quantitativo de câmeras de vigilância instaladas, etc. vide: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/anipes/pdf/04.pdf>

serão registradas para tais aferições. Indicadores de homicídio, violência doméstica, crimes de roubo etc., são comumente utilizados para aferir a segurança pública de uma localidade.

Todo esse processo, aliado às experiências mundiais de segurança, produziria um arcabouço de dados que demonstrariam o que impacta ou não no campo das ações fomentadas pelo poder público. Mesquita Neto (2006, p.16) traz importante contribuição nesse sentido:

O monitoramento e a avaliação da implementação e dos resultados da política de segurança cidadã é um processo que envolve cinco passos principais: 1. Construir indicadores para medir progresso e avaliar impacto da política, dos programas e das ações de segurança cidadã. 2. Desenvolver um método para coletar e analisar dados e informações necessários ao monitoramento e avaliação. 3. Executar as atividades de monitoramento e avaliação. 4. Produzir relatórios periódicos sobre o progresso e o impacto da política, programas e ações de segurança cidadã. 5. Reformular a política em função das necessidades detectadas no processo de monitoramento e avaliação. Monitoramento e avaliação: desafios e dicas Monitoramento e avaliação democráticos. (...) Políticas de segurança cidadã, por definição, têm caráter democrático e são fortalecidas pela adoção de critérios e processos democráticos de monitoramento e avaliação.

Ainda, policiar com base em evidências requer um apelo logístico multidimensional. Hoje temos um policiamento orientado para o problema, o que, segundo Lawrence Sherman (1998, p.06) minimiza as estratégias “para responder a problemas ou no monitoramento da implementação e resultados dessas estratégias”. Na continuidade do que propõe o autor, destacamos:

De todas as ideias sobre policiamento, uma se destaca como a força mais poderosa para a mudança: as práticas policiais devem basear-se em evidências científicas sobre o que funciona melhor. (...) Uma evidência mais completa sobre a ligação entre pesquisa e prática sugere um novo paradigma para a melhoria da polícia e para a segurança pública em geral: a prevenção de crime deve ser baseada em evidências. (...) A história mostra a distinção importante entre meramente fazer pesquisas e tentar aplicar pesquisa para redirecionar práticas profissionais. (...) O Policiamento Baseado em Evidências é muito útil para os três novos paradigmas policiamento proativo. a) O Policiamento por Ocorrência não possui, atualmente, qualquer medida de resultados, exceto o tempo fora de serviço. b) O Policiamento Comunitário, embora definido, não está claramente ligado a evidências sobre eficácia na prevenção de crimes. Trabalhar com a comunidade e ouvir e respeitar os membros da comunidade são elementos importantes do paradigma. Mas esse paradigma, por si só, terminou sendo facilmente ignorado por muitos policiais. Já a conquista dos sistemas de responsabilização propostos pelo paradigma do Policiamento Baseado em Evidências poderia realmente tornar a polícia muito mais ativa no trabalho com a comunidade (SHERMAN, 1998, p. 02,03 e 05).

Inovação, atualmente é cunhada como a palavra-chave da solução de muitas lógicas estagnadas ao longo do tempo. Pois bem, é preciso também inovar na maneira de pensar a interação polícia e sociedade, consertando-se uma logística na qual a segurança pública seja vista nas suas mais variáveis facetas e implicações. Torna-se fundamental criar indicadores e metas para construção de evidências que possam demonstrar de forma transparente os

resultados atingidos. Como refere a assertiva de Peter Drucker “o que pode ser medido, pode ser melhorado.”

Contudo, salienta-se que planejar uma política pública que considere tais variáveis para posterior medição requer uma atenção do gestor desde a sua concepção, monitoramento e aferição dos resultados, uma vez que os atributos de qualidade exigem cuidados na sistematização dos mecanismos de busca para obtenção dos dados, do tratamento das informações para melhor apresentação dos indicadores. Como ensina Marília Patta Ramos:

As condições para a avaliação já devem estar presentes desde o processo de formulação da referida política/programa. É necessário que tenhamos informações sobre as condições dos grupos (ou regiões, instituições ou qualquer outra unidade de análise) antes de a política/programa ter sido implantado(a). Estes dois momentos no tempo (o antes e o depois) são essenciais, pois sem eles não temos como identificar possíveis mudanças que possam ter ocorrido em razão daquela intervenção. Outro pré-requisito crucial em desenhos de avaliação diz respeito à necessidade de um grupo comparativo. Existe necessidade de pelo menos dois grupos: o que recebe o tratamento (grupo experimental ou, no nosso caso, que foi atingido pela política/programa social) e grupo de controle (aquele que não recebe ou, no caso, não foi atingido pela política/programa social) (RAMOS, 2011, p. 99).

Vivemos uma época em que estão proeminentes as violências e a desqualificação ignorante dos direitos humanos. A formação de policiais segue padrões de desenvolvimento prático que sustentam a tradição estatal verticalizada e violenta. Buscar uma sociedade segura passa pelo debate em torno desses temas, configurando-os com a humanização das polícias. No que se refere Balestreri (2003, p. 92) “(...) Vivemos em uma cultura hedonista e não queremos reconhecer limites. Não se respeitam os Direitos Humanos porque não se assumem responsabilidades dos Deveres Humanos.”

Em suma, ambas propostas conduzem a um tripé de a) aprendizado andragógico mediante vivências e saber local; b) estruturas de gestão associadas à sistemas de informação e c) técnicas de monitoramento e de avaliação de políticas públicas direcionadas à segurança cidadã.

O objetivo final é a redução da violência, aumento da eficiência e qualidade da atuação policial, aumento da autoestima do policial e o resgate da credibilidade institucional. Nesse cenário, o policial também pode planejar estratégias e implementar soluções junto à comunidade. A descentralização das esferas de decisão e controle das instituições policiais, respeitando o aparato legal, cumpre a função de dar autonomia de organização e intermediação do agente de segurança.

Um planejamento estratégico para esse objeto consiste em estabelecer uma imersão (diagnóstico com metodologias sociológicas), planejamento com base em dados coletados,

desenvolvimento com ações práticas e de vivências, implantação de sistemas e políticas integradas, sustentação com políticas de base legal em médio e longo prazo e avaliação com indicadores qualitativos de acompanhamento. Na frase do pai da Teoria da Administração Peter Drucker: “Para sobreviver e ter sucesso, cada organização tem de se tornar um agente da mudança. A forma mais eficaz de gerenciar a mudança é criá-la.”

Planejar a atividade policial com o estabelecimento de um cenário de metas que incluam todos os fatores nesse apanhado de estudo se coloca como uma das principais questões no debate sobre os paradigmas de segurança pública contemporâneos, mas isso é matéria e conteúdo suficiente para uma tese de doutorado, quiçá!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. **Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem.** Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 129-153, out. 1999 (editado em fev. 2000).

AQUINO DA SILVA, Rosimeri. **Na Formação Integrada de Policiais, o intempestivo, o conflito, a ambivalência.** In: **Violência e Cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais.** Porto Alegre: Sulina/Editora UFRGS, 2011.

AVRITZER, Leonardo. COSTA, Sérgio. **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina.** Dados vol.47 nº 4, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582004000400003>. Acesso em 30/06/2020

BALESTRERI, Ricardo Brizola. **A Violência como Paradigma e Papel Anti-hegemônico dos Educadores, Construtores de Culturas de Paz.** In: BALESTRERI, Ricardo Brizola (org.). **Na Inquietude da Paz.** Edições CAPEC. Gráfica Editora Berthier, Passo Fundo, RS, 2003.

_____. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia.** Passo Fundo: Edições CAPEC, Gráfica Editora Berthier, 2003.

BARREIRA, César. **Cotidiano Despedaçado: cenas de uma violência difusa.** São Paulo: Edições Pontes, 2008.

BARREIRA, C. & BRASIL, M.G.M. **Academias de Polícia e Universidade: parcerias e resistências.** In: **As Universidades e a Construção de Novos Modelos de Polícia.** Porto Alegre: Secretaria de Justiça e Segurança do Rio Grande do Sul, 2001. (Coleção Segurança pública e democracia: 1).

BARROS, Valdira. **Segurança Pública e Direitos Humanos: uma associação possível? IV Jornada Internacional de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, 2009.**

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa.** Vol.1 São Paulo: EDUSP, 2001.

BECK, C. (2016). **As Premissas do Modelo Andragógico.** Andragogia Brasil. Disponível em: <https://andragogiabrasil.com.br/as-premissas-do-modelo-andragogico>. Acesso em 23/05/2020.

_____. (2018). **A Origem do Termo Andragogia.** Andragogia Brasil. Disponível em: <https://andragogiabrasil.com.br/a-origem-do-termo-andragogia/>. Acesso em 23/05/2020.

BERGER, Peter. LUCKMANN, Thomas. **A Construção Social da Realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Trad. Floriano de Souza Fernandes. 22ª edição. Petrópolis, Vozes: 2002.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 3ª reimpressão.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Trad. Fernando Tormaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL, Maria Glauécira Mota; MIRANDA, Ana Karine Pessoa Cavalcante. **Polícia e Mediação de Conflitos**: o que muda na formação policial? GT24. XXVIII Congresso Internacional da ALAS. UFPE, Recife-PE, 2011. Disponível em: <http://tmp.mpce.mp.br/n especiais/nucleomed/publicacoes/artigos/policia.e.mediacao.de.conflitos.o.que.muda.pdf>. Acesso em: 25/06/2020.

BRICEÑO-LEÓN, Roberto. **Las explicaciones sociales de la violencia homicida**: evidencias de Colombia, Brasil y Venezuela. In: TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; BARREIRA, César. (Org). **Paradoxos da segurança cidadã**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Coord.). **Políticas públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. Disponível em: <http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/>. Acesso em 15/04/2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COSTA, Naldson Ramos da. **Modelo Operacional, violência policial e democracia**. In: SANTOS, JVT., TEIXEIRA, NA., and RUSSO, M., (Orgs.). **Violência e cidadania**: práticas sociológicas e compromissos sociais. Cenários do conhecimento series, pp. 252- 269. Porto Alegre: Sulina; Editora da UFRGS, 2011.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC. Brasília: CAPES, 2009.

DA MATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

_____. **Carnavais, Malandros e Heróis**: para uma sociologia do Dilema Brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DAHRENDORF, Ralf. **O Conflito Social Moderno**. Um Ensaio sobre a política da liberdade. Trad. Renato Aguiar e Marco Antônio Esteves da Rocha. Jorge Zahar Editor. USP. São Paulo: 1992.

DOMINGUES, J. M. **Teorias Sociológicas no Século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

ELIAS, Norbert. **Apontamentos para uma Teoria de Processos Civilizadores**. In: ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador**, v. II. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Para um Debate teórico-conceitual e Político sobre os Direitos Humanos**. 1. ed. Coleção Direito e Justiça. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

FACHINETTO, R. F. Etal. **As linhagens de descendência acadêmica dos pesquisadores “pioneiros” nos estudos sobre violência, crime e justiça criminal no Brasil (1970-2018)**. BIB, São Paulo, n. 91, 2020 (publicada em fevereiro de 2020) pp. 1-39. Disponível em: http://anpocs.com/images/BIB/n91/BIB_0009110_rochele.pdf?fbclid=IwAR3t3VD4J9ZFoI37gmgqfcjUKujanV-KC7ML4PWsONPzFrT0v2zN9iaimhQ. Acesso em 05/05/2020.

FLORES, Joaquín Herrera. **Hacia una visión compleja de los derechos humanos**. El Vuelo de Anteo. Derechos Humanos y Crítica de la Razón Liberal, Desclée de Brouwer, Bilbao, 2001.

_____. **Direitos Humanos, Interculturalidade, e Racionalidade de Resistência**. In: WOLKMER, Antônio Carlos. **Direitos Humanos e Filosofia Jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

_____. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos: os Direitos Humanos como produtos culturais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

_____. **Los Derechos Humanos en el Contexto de la Globalización: Tres Precisiones Conceptuales**. In: **Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica**. Org. David Sánchez Rúbio, Joaquín Herrera Flores, Salo de Carvalho. 2. ed. Dados eletrônicos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

FONSECA, Claudia. **Os Direitos Humanos que Merecemos**. UFRGS: SBPC, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Trad. Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **História da Sexualidade: a vontade de saber**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Graal, 2006.

_____. **Nascimento da Biopolítica: curso ministrado no Collège de France (1978-1979)**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um debate Conceitual e Reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** In: **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21. Jun de 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em 20/07/2020.

GARLAND, David. **A Cultura do Controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea.** Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.

_____. **O Saber Local.** Novos ensaios em antropologia interpretativa. Trad. Vera Mello Joscelyne. 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 2000.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade.** São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

_____. **Teoria social hoje.** Anthony Giddens e Jonathan Turner Org. Trad. Gilson C. Cardoso de Sousa. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

_____. **A Constituição da Sociedade.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Sociologia.** 6.a Edição. Trad. Alexandra Figueiredo, etal. Fundação Calouste Gulbenkian. Subtit. Cultura e Sociedade. Lisboa: FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN, 2008.

GONÇALVES, Alicia Ferreira. **Etnografia, Etnologia & Teoria Antropológica.** Revista de Ciências Sociais, nº 44, Janeiro/Junho de 2016, p. 247-261

GRUBBA, Leilane Serratine; AQUINO, Sérgio Fernandes de. **Direitos Humanos: o problema do contexto.** Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em 11/04/2020.

_____. **Os Direitos Humanos como Produtos Culturais: Culturalismo Ocidental.** Arquivo Jurídico – ISSN 2317-918X – Teresina-PI – v. 2 – n. 2 – p. 23-44. Jul./Dez. de 2015.P.29

GUARESCHI, Pedrinho A. **Representações Sociais e Ideologia.** Revista de Ciências Humanas. Edição Especial Temática, p.33-46. Florianópolis: EDUFSC, 2000.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** v. 2. Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JARDIM, DF., LÓPEZ, LC., (Orgs.). **Políticas da Diversidade: (In)visibilidades, Pluralidade e Cidadania em uma Perspectiva Antropológica.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

_____. **Alteridades e (in)visibilidades: uma perspectiva antropológica sobre direitos humanos e dignidade.** In: **Políticas da Diversidade: (in)visibilidades, pluralidade e cidadania**

em uma perspectiva antropológica (online). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013. Práticas de justiça e diversidade cultural series, 198 p. ISBN 978-85-386-0385-6. Available from doi: 10.7476/9788538603856. Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/sny5t/epub/jardim9788538603856.epub>.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A Estratégia em Ação: balanced scorecard**. 4. ed. p. 1-231. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAPLANTINE, François. **Aprender Antropologia**. Trad. Marie-Agnès Chauvel. Editora Brasiliense, 2003.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Introdução: História e Etnologia**. In: **Antropologia Estrutural**. Tradução Beatriz Perrone-Moisés. 3. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. p. 13-41. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5224782/mod_resource/content/1/L%C3%89VI-STRAUSS%2C%20Claude.%20Antropologia%20Estrutural%20%281%29.pdf. Acesso em 21/05/2020.

LIMA, Renato Sérgio de.; BUENO, Samira; MINGARD, Guaracy. **Estado, polícias e segurança pública no Brasil**. REVISTA DIREITO GV. SÃO PAULO. V. 12 N. 1.P. 49-85. JAN-ABR 2016.

LUVIZOTTO, CK. **As Tradições Gaúchas e sua Racionalização na Modernidade Tardia**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. 140 p. ISBN 978-85-7983-088-4. Available from SciELO Books.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Crime e Costume na Sociedade Selvagem**. Trad. Maria Clara Corrêa Dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do estado, 2003.

MALIGHETTI, Roberto. **Etnografia e Trabalho de Campo**. Autor, autoridade e autorização de discursos. Caderno Pós Ciências Sociais - São Luís, v. 1, n. 1, jan./jul. 2004.

MARENCO, André. **Quando Comparamos para Explicar**. Desenhos de pesquisa e sequências temporais na investigação de instituições políticas. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - Vol. 27 N° 80, outubro/2012.

_____. **Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 60, no 4, 2017. pp. 1025 a 1058.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão Social e a Nova Desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MARX, Karl. **O 18 brumário e cartas a Kugelman**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

NETO, Paulo de Mesquita. **O Papel do Governo Federal no Controle da Violência: o Programa Nacional de Direitos Humanos, 1995-1997**. In: AMARAL Jr., Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Claudia (Orgs.). **O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 353-375.

_____. **Políticas Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções**. Instituto sou da Paz. Edição Nº 33. Dezembro de 2006.

_____. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; Fapesp, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza, ADORNO, Sérgio. **Risco e (In) segurança na Missão Policial**. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 18(3):585-593, 2013.

MILANI, Feizi M. **De Espectadores a Protagonistas da Cultura de Paz**. In: BALESTRERI, Ricardo Brisola (Org.). **Na Inquietude da Paz**. Passo Fundo, RS: Edições CAPEC, 2003. p. 13-31.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. Teoria Geral. São Paulo: Atlas, 1997.

MORAES, Mabel Cristiane. **A Proteção dos Direitos Humanos e sua Interação diante do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 157, 10 dez. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4607>. Acesso em: 21 jun. 2008.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **Direitos Humanos, Estado e Globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica**. In: RÚBIO, David Sánchez; HERRERA FLORES; Joaquín; CARVALHO, Salo de. (Org.) 2. ed. Dados eletrônicos. – Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

OLIVEIRA, Antônio. **Os Policiais Podem ser Controlados?** Sociologias, nº23.UFRGS: jan/abril 2010.

PETERS, Gabriel. **Anthony Giddens entre a Hermenêutica e a Crítica: o status do conhecimento de senso comum na teoria da estruturação**. PLURAL, Revista do Programa de Pós Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.21.2, 2014, p.168 -194

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Manual de Gestão**. Elaboração: SMPEO e SMGL. 2014. Disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/manual_de_gestao_prefeitura_2014_site.pdf. Acesso em 15/10/2019.

PRONI, Marcelo Weishaupt; PRONI, Thaíssa T. R.Weishaupt. **O Papel Civilizatório dos Direitos Humanos: diálogo com Bobbio e Elias**. Direito, Estado e Sociedade. n.51. p. 161 a 194. jul/dez 2017.

RAMOS, Michele dos; MUGGAH, Robert. **Tornando as Cidades Brasileiras mais Seguras**. Edição Especial dos Diálogos de Segurança Cidadã. Artigo Estratégico 8. Instituto Igarapé. Agosto, 2014. Disponível em https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/05/AE-08_TORNANDO-AS-CIDADES-BRASILEIRAS-MAIS-SEGURAS.pdf. Acesso em: 20/05/2020.

RAMOS, Marília Patta. **Desafios e Perspectivas da Avaliação de Impacto na área de políticas de Segurança no Brasil**. In: TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; MADEIRA, Ligia Mori. (Org.). **Segurança Cidadã**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014. PP 99-108

RESSEL, Lúcia Beatriz. Etal. **O Uso do Grupo Focal em pesquisa Qualitativa**. Texto Contexto Enferm, Florianópolis, 2008 Out-Dez; 17(4): 779-86.

RIBEIRO, Gustavo Lins. **Cultura, Direitos Humanos e Poder. Mais Além do Império e dos Humanos Direitos. Por um Universalismo Heteroglóssico**. In: FONSECA, Claudia etal (orgs.). **Antropologia, Diversidade e Direitos Humanos: diálogos interdisciplinares**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

RODRIGUES, Neidson. **Educação: Da Formação Humana à Construção do Sujeito Ético**. Educação & Sociedade, ano XXII, no 76, Outubro/2001

RUBIO, David Sánchez. **Reflexiones E (Im)Precisiones en Torno a la Intervención Humanitaria y los Derechos Humanos**. In: RÚBIO, David Sánchez; HERRERA FLORES, Joaquín; CARVALHO, Salo de. (Org.). **Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica**. 2. ed. Dados eletrônicos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

_____. **Encantos e Desencantos dos Direitos Humanos: de emancipações, libertações e dominações**. Tradução de Ivone Fernandes Morcillo Lixa e Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos**. Revista Lua Nova no.39. São Paulo, 1997. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 15/03/2008.

_____. **Reconhecer para Libertar**. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Por Uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.562-565. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_dh.htm. Acesso em 08/04/2008.

_____. **Se Deus fosse um Ativista de Direitos Humanos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. **Guia Prático da Política Educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição**. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCHABBACH, Leticia Maria. **Direitos Humanos e Formação Policial**. In: TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; MADEIRA Ligia Mori. (Org.). **Segurança Cidadã**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014. Pp.63-78

SHERMAN, Lawrence W. **Policimento Baseado em Evidências. Ideias sobre Policimento**. Trad. Cidade Segura. Revista Police Foundation: July, 1998.

SILVA, Célio Egídio da. **Introdução ao Estudo das Ciências Policiais**. Por uma filosofia de segurança pública. Editora Suprema Cultura. São Paulo, 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu Casaco de General: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 475 pp.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUZA. Luís Antônio Francisco de. **Dispositivo Militarizado da Segurança Pública. Tendências recentes e problemas no Brasil**. Revista Sociedade e Estado. Volume 30. Nº1. Brasília: Janeiro/Abril, 2015. pp.207-223

SOUZA, Paulo Rogério Areias de. **O início do processo de redemocratização do Brasil após a Ditadura Militar: o nascimento de uma nova geração de direitos, vinte anos de Constituição Cidadã**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-64/o-inicio-do-processo-de-redemocratizacao-do-brasil-apos-a-ditadura-militar-o-nascimento-de-uma-nova-geracao-de-direitos-vinte-anos-de-constituicao-cidada/>. Acesso em 09/03/2019.

STRAUSS, A., & CORBIN, J. **Pesquisa Qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. Trad. Luciane de Oliveira da Rocha. 2. ed., Porto Alegre: Artmed, 2008.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **A Violência como Dispositivo de Excesso de Poder**. Revista Sociedade & Estado. Brasília, UnB, V. 10, n. 2, julho – dezembro, 1995. p.281-298.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **As Lutas Sociais contra as Violências**. Revista Política e Sociedade. Nº 11, Outubro, 2007.

_____. **Violências e Conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009.

_____. **Dilemas do ensino policial: das heranças às pistas inovadoras.** In: TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. MADEIRA, Lígia Mori. (Org.). **Segurança Cidadã.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; TEIXEIRA, Alex Niche; RUSSO. (Org). **Violência e Cidadania:** práticas sociológicas e compromissos sociais. Porto Alegre: Sulina/Editora UFRGS, 2011.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. MADEIRA, Lígia Mori. (Org). **Segurança Cidadã.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; BARREIRA, César. (Org). **Introdução: a construção de um campo intelectual: violência e segurança cidadã na América Latina.** In: **Paradoxos da Segurança Cidadã.** Porto Alegre: Tomo, 2016. pp. 9-40.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; BARREIRA, César. (Org). **Paradoxos da Segurança Cidadã.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016.

VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. **Conflitos sociais, práticas políticas e cultura da honra:** um itinerário de pesquisa na construção da violência como objeto sociológico. Resenha. Revista Política e Sociedade. Volume 9. Nº 16. Abril de 2010.

ZALUAR, Alba. **Violência e Crime.** In: Miceli, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira.** São Paulo, ANPOCS/Sumaré, 1999, pp. 13-107.

WENCZENOVICZ, Thaís Janaina; RIBEIRO, Giovane Israel. **Cidadania, Direitos Humanos e Justiça: Reflexões Contemporâneas em uma prática de extensão.** RELACult - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade, [S.l.], v. 3, fev. 2018. ISSN 2525-7870. Disponível em: <<http://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/452/360>>. Acesso em: 19 fev. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.23899/relacult.v3i3.452>.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Novos Pressupostos para a Temática dos Direitos Humanos.** In: RÚBIO, David Sánchez; HERRERA FLORES, Joaquín; CARVALHO, Salo de. (Org.). **Direitos Humanos e Globalização:** fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica. 2. ed. Dados eletrônicos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. 578 p.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã



Projeto de Pesquisa: A Perspectiva Policial sobre o Desenvolvimento de Políticas Públicas em Direitos Humanos na cidade de Porto Alegre- RS

Orientador: Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos

Mestranda: Lorecinda Ferreira Abrão

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Gostaríamos de obter seu consentimento para participar da pesquisa nas condições abaixo descritas:

PARTICIPANTES PESQUISA: Guardas Municipais, Policiais Civis e Policiais Militares (Brigada Militar) que atuem na cidade de Porto Alegre – RS.

NATUREZA DA PESQUISA: Esta é uma pesquisa que tem como finalidade identificar qual o reflexo das políticas públicas em direitos humanos na atividade policial que combate a violência e a criminalidade em uma das capitais mais populosas do Brasil -1.484.941 habitantes. Este projeto foi aprovado pela Comissão de Ingresso do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas do Programas de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ENVOLVIMENTO NA PESQUISA: Ao participar deste estudo você preencherá um questionário junto com outros participantes que aceitem participar da pesquisa. É previsto em torno de 10 minutos para o preenchimento do questionário. Após, a partir de um Roteiro de Entrevista Estruturado, a aluna entrevistadora realizará uma sequência de indagações ao grupo de participantes reunidos para debater o tema proposto. Você tem a liberdade de se recusar a participar e tem a liberdade de desistir de participar em qualquer momento que decida sem qualquer prejuízo. No entanto, solicitamos sua colaboração para que possamos obter melhores resultados da pesquisa.

SOBRE O QUESTIONÁRIO E ROTEIRO DE ENTREVISTA: Serão solicitadas algumas informações básicas dos participantes mediante questionário de dados e logo após aplicado o roteiro de entrevista no grupo. As perguntas dizem respeito a sua experiência e serão respondidas de acordo com seu ponto de vista na relação de temas que lhe forem apresentados.

RISCOS E DESCONFORTO: a participação nesta pesquisa não traz complicações legais de nenhuma ordem e os procedimentos utilizados obedecem aos critérios da ética na Pesquisa com Seres Humanos conforme a Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos utilizados oferece riscos à sua dignidade.

CONFIDENCIALIDADE: Todas as informações coletadas nesta investigação são estritamente confidenciais. Acima de tudo interessam os dados coletivos e não aspectos particulares de cada entrevistado.

BENEFÍCIOS: Ao participar desta pesquisa, você não terá nenhum benefício imediato; entretanto, esperamos que futuramente os resultados deste estudo sejam usados em benefício de todos os servidores que atuam na instituição.

PAGAMENTO: Você não terá nenhum tipo de despesa por participar deste estudo, bem como não receberá nenhum tipo de pagamento por sua participação. Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para que participe desta pesquisa. Para tanto, preencha os itens que se seguem:

CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, fui orientado (a) a respeito do que foi mencionado neste termo e compreendo a natureza e o objetivo do estudo e manifesto meu livre consentimento em participar da pesquisa.

_____ Nome do participante

_____ Assinatura do participante

Porto Alegre, ____/____/____

Agradecemos a sua autorização e colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais. O coordenador responsável por esta pesquisa é o Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos do IFCH/UFRGS. Caso queiram contatar a equipe, isso poderá ser feito pelos telefones (51)3308-7878. Maiores informações podem ser obtidas junto ao Comitê de Ética em Pesquisa UFRGS (51) 3308.3738.

APÊNDICE B – DADOS DO PARTICIPANTE



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
 Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
 Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã



Projeto de Pesquisa: A Perspectiva Policial sobre o Desenvolvimento de Políticas Públicas em Direitos Humanos na cidade de Porto Alegre- RS

Orientador: Prof^o Dr. José Vicente Tavares dos Santos

Mestranda: Lorecinda Ferreira Abrão

QUESTIONÁRIO DE DADOS BÁSICOS DO PARTICIPANTE

Entrevista n^o ____ **Data:** __/__/__

Idade: _____ anos **Sexo:** F () M ()

Raça / etnia:

() negro () branco () amarelo () índio () outra _____

Escolaridade:

Fundamental - () completo () incompleto

Médio - () completo () incompleto

Superior - () completo () incompleto

Pós-graduação - () completo () incompleto

Instituição:

a) Brigada Militar () _____ BPM

b) Polícia Civil () _____ DP

c) Guarda Municipal () _____ ÁREA

Quanto tempo que atua na área da segurança pública? _____ anos

Qual sua função atual? _____

(ex.: major, tenente, delegado, escrivão, supervisor, etc.)

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã



Projeto de Pesquisa: A Perspectiva Policial sobre o Desenvolvimento de Políticas Públicas em Direitos Humanos na cidade de Porto Alegre- RS

Orientador: Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos

Mestranda: Lorecinda Ferreira Abrão

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1)O que você entende por "Direitos Humanos"?

2)Já participou de algum curso que abordasse a temática sobre direitos humanos? Se sim, as aulas foram importantes para sua prática policial?

3)Você acha que a implementação de políticas públicas de direitos humanos pode auxiliar o serviço da polícia?

4)Nas seguintes situações:

a) Homem adulto preso em flagrante delito por roubo onde a vítima ficou gravemente ferida.

b) Adolescente de 14 anos pego furtando em um supermercado.

c) Mulher de 20 anos presa por venda de entorpecentes em festa Rave.

Ao serem submetidos a exame de corpo delito foi detectado agressão na condução até a delegacia. A argumentação policial foi de resistência. Em qual dos casos você entende que foi violado os direitos humanos dos suspeitos.

5)Você percebe o desenvolvimento de políticas públicas de direitos humanos em Porto Alegre - RS?

6)O que para você seria um exemplo de política em Direitos Humanos?

O que acha da política pública que define um "território" como lugar para a aplicação dos Direitos Humanos

7) Descreve uma situação que poderia ser denominada de "boas práticas" em policial seguindo os Direitos Humanos.

8) Aulas acadêmicas/formais sobre Direitos Humanos podem mudar a percepção do policial?

|

APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO REPRESENTANTE DH PMPA

Entrevista Individual – Assistente Social - Maria Helena de Castilhos (Coordenadora do Centro de Referência em Direitos Humanos da Prefeitura de Porto Alegre – RS

Entrevista realizada dia 21/02/2020 às 15h48 na sala de atendimento do CRDH localizada na Rua dos Andradas, nº 1643.

Perguntas:

1. Quanto tempo atua nesta área?
2. Conhece o Modelo de Gestão da PMPA?
3. Conhece e pode citar políticas públicas de DH neste período?
4. O que achou da experiência da SMDHSU? (Direitos Humanos e Segurança)
5. Quais as políticas públicas de Direitos Humanos que você conhece hoje na PMPA?
6. O que acha que poderia avançar na política pública de Direitos Humanos?
7. Os GMs têm proximidade com a política pública de Direitos Humanos?
8. Como você acha que poderia haver uma maior aproximação entre Direitos Humanos e Segurança Pública?
9. Como acha que esse senso comum é produzido?

APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO REPRESENTANTE DH PC-RS

Entrevista Individual – Delegada de Polícia Sônia Dalligna (Chefe Diretora da Divisão de Prevenção e Educação - DIPE, do Departamento Estadual de Proteção a Grupos Vulneráveis

Entrevista realizada dia 26/03/2020 via e-mail e whats up.

Perguntas:

- 1) Quanto tempo atua na Polícia Civil e quais as funções desempenhadas ao longo desse período?
- 2) Na instituição, como se dá as atividades voltadas a interface com Direitos Humanos?
- 3) O que é a Divisão de Assessoramento para Assuntos Institucionais e Direitos Humanos (DAAI) e qual a sua função na PC/RS?
- 4) Como funciona o Núcleo de Direitos Humanos e a recém criada Delegacia para Grupos Vulneráveis?
- 5) Os Policiais Civis têm proximidade com a política pública de Direitos Humanos?
- 6) Conhece e pode citar políticas públicas de DH desenvolvidas na cidade de Porto Alegre?
- 7) O que acha que poderia avançar na política pública de Direitos Humanos na capital gaúcha?
- 8) Acha que a educação formal em Direitos Humanos pode afetar a atividade prática do policial ou não?
- 9) Como você acha que poderia haver uma maior aproximação entre Direitos Humanos e Segurança Pública?

APÊNDICE F – QUESTIONÁRIO REPRESENTANTE DH BM

Entrevista Individual – Tenente Cel. res. Paulo Franquilin

Entrevista realizada dia 22/07/2020 via e-mail e whats up.

Perguntas:

- 1) Quanto tempo atuou na Brigada Militar e quais as funções desempenhadas ao longo desse período?
- 2) Na instituição, como se dá as atividades voltadas a interface com Direitos Humanos?
- 3) O que foi e qual a função desenvolvida pela Assessoria de Direitos Humanos na BM (ADH)?
- 4) Os Brigadianos têm proximidade com a política pública de Direitos Humanos?
- 5) Conhece e pode citar políticas públicas de DH desenvolvidas na cidade de Porto Alegre?
- 6) O que acha que poderia avançar na política pública de Direitos Humanos na capital gaúcha?
- 7) Acha que a educação formal em Direitos Humanos pode influenciar a atividade prática do policial ou não?
- 8) Como você acha que poderia haver uma maior aproximação entre Direitos Humanos e Segurança Pública?

ANEXO A – OFÍCIO APRESENTAÇÃO PESQUISADORA UFRGS

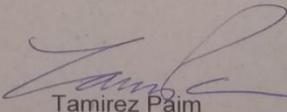
**Universidade Federal do Rio Grande do Sul**
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã

Ofício - 016/2018 Porto Alegre, 03 de dezembro de 2018.

Prezado(a),

Informamos que a aluna LORECINDA FERREIRA ABRÃO, devidamente matriculada no curso de Mestrado Profissional em Segurança Cidadã nesta Instituição, está autorizada a realizar pesquisa de campo associada ao seu tema de dissertação, qual seja: *A Perspectiva de Profissionais de Segurança Pública acerca das Políticas de Direitos Humanos Desenvolvidas em Porto Alegre*”.

Agradecemos sua disponibilidade dessa construção acadêmica.


Tamirez Paim

Secretária do Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã

Tamirez Paim
Secretária do Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
UFRGS

Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã ILEA/IFCH
Avenida Bento Gonçalves, 9.5000 – Prédio 43.322 CEP: 91509-900
Porto Alegre / RS Contato: (51) 3308-7878

ANEXO B – DEMONSTRATIVO CONSOLIDADO DE DESPESA (ANTERIOR AO ANO 2006)

Demonstrativo Consolidado da Despesa por Órgãos e Funções													
2006													
Portaria 08/85 - Anexo VIII Lei 4320/64 - Anexo 9												Em R\$ 1,00	
Órgãos	Funções	Legislativa	Judiciária	Administração	Segurança Pública	Assistência Social	Previdência Social	Saúde	Trabalho	Educação	Cultura	Direitos da Cidadania	Urbanismo
CÂMARA MUNICIPAL		57.109.209				200.000		250.000			81.500		
GABINETE DO PREFEITO				14.262.678	294.867								
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO			8.922.509										
DEPARTAMENTO DE ESGOTOS PLUVIAIS													
SEC MUN.DE ESPORTES,RECREAÇÃO E LAZER				25.000									
SECRET MUNIC DIREITOS HUMANOS E SEGUR URBANA				1.000	17.484.141							1.070.440	
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E ACOMPANHAMEI				4.812.881									
SECRETARIA MUNICIPAL DA CULTURA											25.906.983		
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO				18.213.264									
SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA				54.520.553									
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E VIAÇÃO													65.201.795
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO										257.293.457			
SEC MUNICIPAL DA PROD, IND E COMÉRCIO				130.000					1.822.903			243.000	
SECRETARIA MUNICIPAL DOS TRANSPORTES													
SEC MUNICIPAL DE SAÚDE								533.869.032					
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL													9.886.073
SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE													
ENCARGOS GERAIS DO MUNICÍPIO		1.000.000		392.104			5.333.934						
RESERVA DE CONTINGÊNCIA													
SECRETARIA MUNIC DE COORDENAÇÃO POLÍTICA E GO				10.438.165		5.209.778							
SECRETARIA MUNICIPAL DA JUVENTUDE					100.000	50.000			300.000	120.000	160.000	2.275.187	
SECRETARIA ESPECIAL DE ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO						520.387							
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO							833.500						
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS							2.110.000						
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA							1.067.000		14.850				
FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA						32.929.296	2.900.000		880.000	19.779.009			
PREVIMPA		10.293.796		6.097.421		63.990	156.487.360	34.818.539		53.967.891			
Total		68.403.005	8.922.509	108.893.066	17.879.008	38.973.451	168.731.794	568.937.571	3.017.753	331.160.357	26.148.483	3.588.627	75.087.868

Nota: Incluído o Fundo Municipal de Saúde.