

Educação em Direitos Humanos para os profissionais de segurança pública: desafios e possibilidades da matriz curricular nacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública



Education on Human Rights for Public Safety Professionals: Challenges and Possibilities of the National Curricular Matrix of National Public Security Secretariat

Jonas Rodrigues de Moraes

*Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba, especialista em Segurança Pública e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas pela UFPB.
E-mail: morais-jonas@ig.com.br*

RESUMO

Este artigo objetiva analisar os desafios e as possibilidades da Matriz Curricular Nacional como um instrumento para a educação em direitos humanos na segurança pública. Na América Latina a educação em direitos humanos é uma prática nascida das lutas contra as ditaduras militares. O autoritarismo na segurança pública persistiu com a transição democrática brasileira. Urge a inserção dos direitos humanos nos cursos de formação policiais, mas a tarefa apresenta desafios a sua efetivação. O trabalho analisa os instrumentos legais de direitos humanos e conclui que a Matriz Curricular Nacional é um referencial para os cursos de formação na segurança pública, mas deve ser aperfeiçoada como referencial para a educação em direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE

Educação em Direitos Humanos – Segurança Pública – Matriz Curricular Nacional

ABSTRACT

This article aims to analyze the challenges and possibilities of the National Curriculum Matrix as a tool for human rights education in public safety. In Latin America, human rights education is a practice born of the struggles against military dictatorships. Authoritarianism in public safety persisted with the Brazilian democratic transition. Urge the integration of human rights in police training courses, but the task presents challenges to their effectuation. The paper analyzes the legal instruments on human rights and concludes that the National Curriculum Matrix is a benchmark for training courses in public safety, but should be improved as a reference for human rights education.

KEY WORDS:

Human Rights Education – Public Security – National Curriculum Matrix

Introdução

A finalidade deste trabalho é analisar os desafios e as possibilidades da Matriz Curricular Nacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP como um instrumento para a educação em direitos humanos dos profissionais estaduais de segurança pública. A Matriz lançada desde o ano de 2003, modificada e ampliada em 2008, representa um referencial para as ações formativas em âmbito dos cursos de formação e aperfeiçoamento dos profissionais de segurança pública nos estados e busca padronizar os procedimentos pedagógicos no Brasil.

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH num dos seus cinco eixos (Eixo IV) contempla a educação em direitos humanos para os profissionais de justiça e segurança pública através de princípios e ações programáticas. Na mesma direção o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 estabelece na sua Diretriz 21 a formação adequada e qualificada dos profissionais do sistema de segurança pública a partir de ações programáticas e recomendações específicas aos estados. Porém, os referidos documentos não apresentam ações práticas, especialmente no tocante as responsabilidades e origem dos recursos financeiros necessários às propostas, bem como não possuem instrumentos teórico-metodológicos que subsidiem a educação em direitos humanos na segurança pública.

Nos cursos de formação e de capacitação dos profissionais estaduais de segurança pública predomina a pedagogia tradicional, de cunho autori-



tário e com viés militar, desvinculada do senso crítico. A educação em direitos humanos para os profissionais estaduais de segurança pública deve despertar uma ação transformadora na prestação do serviço policial, por meio de uma reflexão crítica e atitude cidadã diante dos desafios atuais que confrontam a segurança pública e dos demais atores sociais. Este trabalho procura responder ao seguinte questionamento: a Matriz Curricular Nacional atualmente é um referencial teórico metodológico para a educação em direitos humanos na segurança pública?

A hipótese central do trabalho parte do argumento de que a Matriz Curricular Nacional deve ser aperfeiçoada e ir além de seus objetivos, sendo também um instrumento que referencie a educação em direitos humanos nos cursos de formação e de aperfeiçoamento dos profissionais de segurança pública estaduais. Os elaboradores da Matriz Curricular Nacional não ousaram em tornar o documento como um referencial para a educação em direitos humanos, possivelmente em virtude dos preconceitos ao tema no seio das instituições policiais. A pesquisa se fundamenta na teoria de estudiosos da segurança pública e direitos humanos, bem como analisa os instrumentos legais de direitos humanos.



O trabalho está estruturado de forma sucinta em quatro partes: inicialmente analisa-se a educação em direitos humanos por meio de seus aspectos históricos e legais, destacando sua trajetória de luta através dos movimentos sociais de resistência. A educação em direitos humanos como política pública torna-se um potencial instrumento de transformação da sociedade, e referencial para a educação dos profissionais estaduais de segurança pública.

A segunda parte da pesquisa discorre sobre segurança pública e a educação em direitos humanos, ressaltando a educação tradicional predominante nos cursos de formação e de capacitação, e a necessidade legal e social de superar os ranços autoritários, a fim de que o serviço público de segurança pública seja efetivamente democrático. Neste contexto insere-se a educação em direitos humanos porque enfatiza a dignidade da pessoa humana em conformidade como os princípios democráticos.

A terceira parte do trabalho trata de algumas experiências formativas na área da segurança pública estadual, envolvendo parcerias entre instituições

policiais, universidades, institutos públicos de pesquisa e organizações não governamentais. Destaca-se que a educação em direitos humanos é apenas uma das estratégias para se democratizar a segurança pública, e que a ela se agregam outras possibilidades com vistas ao respeito pela dignidade da pessoa humana, especialmente através do controle da atividade policial pelos órgãos competentes, em observância as teorias das oportunidades para a prática dos delitos, em âmbito dos estudos sobre criminologia ambiental.

Os desafios e as possibilidades da Matriz Curricular Nacional são analisados na quarta parte da pesquisa, onde a Matriz é destacada como uma proposta teórico-metodológica pioneira em âmbito de formação dos profissionais de segurança pública, mas que necessita ser aperfeiçoada para coadunar-se com a educação em direitos humanos, visando a uma formação técnica-profissional comprometida com os direitos humanos.

1. Educação em Direitos Humanos: aspectos históricos e legais

Os direitos humanos são caracterizados por sua complexidade, não sendo um tema pacífico em vários aspectos, especialmente quanto a sua universalidade e sua visão eurocêntrica. Os discursos e a realidade prática dos direitos humanos, especialmente protagonizados pelas potências ocidentais têm mostrado sua retórica e contradições na pós-modernidade. Cumprindo as promessas iluministas, na Europa do Século XVIII inicia-se a ruptura do homem das cadeias do absolutismo e dos privilégios de classes, sendo expandida sua ideologia para o resto do mundo com seus próprios paradoxos que lhes eram inerentes: a predominância da classe burguesa e do Capitalismo, a divisão de classes, o colonialismo, a escravidão, o racismo, o genocídio de povos, etc. Dessa forma, “as ‘luzes’ que descobriram as liberdades inventaram também as disciplinas” (FOUCAULT, 1987).

A tradição liberal dos direitos humanos suprimiu os privilégios do Antigo Regime, porém criou novas desigualdades. Nesse contexto irrompe no cenário político o Socialismo, buscando não apenas a realização da liberdade, mas também da igualdade, exigindo a atuação estatal para diminuir as desigualdades econômicas e sociais e permitir a efetiva participação das



classes proletárias nos dividendos trazidos pelo progresso tecnológico e industrial. O impulso das lutas proletárias no decorrer de todo o século XIX amplia os direitos civis e políticos, e cria novos direitos, econômicos e sociais.

Os direitos humanos apenas terão uma fase universal e positiva a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que representa o ponto de chegada de todo o processo histórico de internacionalização dos direitos humanos e passo inicial de um sistema jurídico universal visando reger as relações entre os Estados, e entre estes e as pessoas. “A ONU e a Declaração Universal foram frutos de uma reação aos horrores da guerra e particularmente da política de execuções e torturas praticada nos campos de concentração nazistas” (MESQUITA NETO, 2006). A afirmação dos direitos contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos é universal e positiva, porque se destina a todos os homens e que os direitos humanos não devem apenas proclamados, mas protegidos (BOBBIO, 1992). A internacionalização do Estado Democrático de Direito como forma de governo e o compartilhamento de um conjunto comum de valores com tendências universais representam algumas das condições relevantes de um projeto cosmopolita e de uma cidadania universal que garanta direitos a todos os homens.

O Brasil insere-se no contexto normativo internacional dos direitos humanos, através dos tratados e convenções dos quais é parte, comprometendo-se cumprir e efetivar o respeito pelos direitos humanos no território nacional em seus aspectos legais e educacionais. O núcleo vital desses instrumentos de direitos humanos é a construção de uma cultura que respeite a dignidade da pessoa humana e contribua para a conscientização e fortalecimento dos grupos vítimas das violações dos direitos humanos. Em âmbito educacional, as atividades de educação em direitos humanos devem ser fomentadas no sistema formal de ensino e também em todas as atividades humanas, inclusive para profissionais integrantes do sistema de segurança e justiça criminal. Dessa forma, os vários instrumentos reconhecem o direito à educação nos seus textos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe que a educação terá por objetivo o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamen-



tais. A educação em direitos humanos é parte do direito à educação, e tem uma importância fundamental para a construção da cidadania. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos afirma que a pessoa humana deve ser educada a fim de conhecer e exercer plenamente seus direitos. A educação em direitos humanos traz as possibilidades de emancipação do sujeito a fim de que possa atuar como sujeito de direitos na transformação da realidade social. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais declara o direito de toda pessoa a educação que se dirige ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e ao seu senso de dignidade e deve fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. O pleno desenvolvimento da pessoa humana através da educação aliado a concepção de dignidade de todos os seres humanos é fundamental para a educação em direitos humanos.

A Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes ressalta que cada Estado parte assegurará que a educação e a informação relativas à proibição da tortura sejam integralmente incorporadas no treinamento do pessoal civil ou militar responsável pela aplicação da lei, do pessoal médico, dos funcionários públicos e de outras pessoas que possam participar da detenção, interrogatório ou tratamento de qualquer pessoa submetida a qualquer forma de detenção ou prisão. A proibição da tortura deve ser incorporada nos currículos dos cursos de formação e treinamento dos profissionais que lidam diretamente com a aplicação da lei. Ainda nesse contexto, a Conferência de Viena realizada em 1993 ressaltou que a educação, a capacitação e a informação pública em matéria de direitos humanos devem ser incluídas em todas as instituições de ensino dos setores formal e não formal.

No contexto da América Latina, a educação em direitos humanos emerge no processo de transição democrática vivenciados por vários países, em meados do século XX. A educação em direitos humanos no Brasil é uma prática incipiente, iniciada de modo não formal através dos movimentos sociais, atingindo posteriormente a educação formal nas instituições de educação:

Enquanto na década de 70, no Brasil, a educação em direitos humanos surgiu no contexto das lutas sociais pelas liberdades civis e políticas, na década de 80, as ações educativas ampliaram o foco para as lutas pelos



direitos econômicos, sociais e culturais. Nos anos 90 a EDH expande-se aos agentes do poder público a partir do PNDH (1996) (ZENAIDE, 2008, p. 3).

Após o regime de ditadura militar, no qual os direitos civis, políticos, econômicos e sociais foram suprimidos dos brasileiros, a Constituição Federal de 1988 é promulgada como o ponto culminante da luta pela construção de um Estado Democrático de Direito, tendo como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, e entre seus princípios a prevalência dos direitos humanos. A Carta Magna foi elaborada com a participação dos vários setores e movimentos da sociedade, destacando-se com um referencial para a implementação dos direitos humanos na sociedade brasileira.

A temática dos direitos humanos no Brasil ganha destaque com o Programa Nacional de Direitos Humanos I (1996), primeiro programa destinado à proteção e promoção dos direitos humanos da América Latina. Por outro lado, “o Programa foi elaborado e lançado em meio a um crescente desrespeito dos direitos humanos de vários grupos sociais, em especial dos mais vulneráveis e da população pobre e marginalizada” (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1997). Os referidos autores destacam, entretanto, que desde o lançamento do Programa, houve diminuição da tolerância institucional com relação à impunidade e às violações de direitos humanos. O Programa Nacional de Direitos Humanos II (2002) incorporou temas de direitos econômicos, sociais e culturais, e foi resultante de um maior debate entre Estado e sociedade civil.

O processo de elaboração do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) teve início em 2003, sendo a primeira versão lançada neste mesmo ano, com a finalidade de orientar a implementação de políticas, programas e ações comprometidas com uma cultura de direitos humanos, e tem como um de seus eixos de atuação a educação dos profissionais dos sistemas de justiça e segurança. Ressalta o PNEDH que “a educação em direitos humanos constitui um instrumento estratégico no interior das políticas de segurança e justiça” (BRASIL, 2006). O Programa Nacional de Direitos Humanos-3 (BRASIL, 2010) ressalta a formação adequada e qualificada dos profissionais do sistema de segurança pública, ressaltando várias ações programáticas, tais como: a oferta contínua e permanente de cursos



e especializações em direitos humanos, a publicação de materiais didático-pedagógicos sobre segurança pública e direitos humanos etc. O PNDH-3 destaca a educação em direitos humanos como uma importante política pública que deve ser efetivada com vistas à construção de uma segurança pública democrática e cidadã.

2. Segurança pública e Educação em Direitos Humanos

A ditadura civil-militar instituída em 1964 demonstrou a confluência dos interesses dominantes com base no autoritarismo e repressão aos opositores políticos, fundamentada na Doutrina de Segurança Nacional. Com a Lei de Anistia de 1978 e a abertura política efetiva-se a transição democrática brasileira na década de 1980, quando os diversos setores sociais reivindicaram direitos até então negados. Entretanto, a transição política conduzida pelos militares foi caracterizada pelo amálgama entre a ideologia autoritária e os ideais democráticos, de maneira que em algumas áreas como a segurança pública houve uma continuidade institucional.

A Constituição Federal de 1988 preservou o modelo de sistema de segurança pública com a semelhante configuração implantada durante a ditadura militar, ou seja, a dualidade de polícias com funções específicas e às vezes contraditórias à nova ordem constitucional. As Polícias Civis ficaram responsáveis pelas investigações criminais que preservaram seu caráter inquisitorial. As Polícias Militares permaneceram atuando na mesma lógica militar. Além das deficiências do modelo de segurança pública, as políticas neoliberais de ajuste econômico implantadas no Brasil debilitaram a atuação estatal no atendimento às necessidades da maioria da população, num contexto de criminalidade e violência urbana:

O aumento dramático da criminalidade e da violência fatal nos anos 80 e 90 é apenas um dos sintomas, entre os mais visíveis, desse processo que, paradoxalmente, aconteceu em paralelo aos processos de transição do autoritarismo para a democracia e de consolidação democrática (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1997, p. 121).

A política de segurança pública nas décadas de 1980 e 1990 passou a ser tratada como um constante gerenciamento de crises, devido à ausência ou



ineficácia de uma racionalidade gerencial e aos casos emblemáticos de violações de direitos humanos praticados pelas forças de segurança. A criminalidade continuou a ser enfrentada com ênfase nas estratégias repressivas e práticas vivenciadas durante o regime de exceção: “[...] a persistência de graves violações dos direitos humanos sinaliza a presença dessa continuidade autoritária e é um sério obstáculo para a consolidação democrática” (PINHEIRO *et al.*, 1995). Verifica-se essa continuidade autoritária no atual regime democrático, especialmente pelos altos índices de letalidade envolvendo suspeitos em confronto com as polícias e a prática da tortura institucional:

Diante da corrupção, do agravamento das violações de direitos humanos e de sua impunidade, o regime autoritário (1964-85) e o regime constitucional de 1988 com os governos civis, de transição e eleitos, dada a ausência de rupturas significativas na área da cidadania, foram expressões diferenciadas de uma mesma estrutura de dominação fundada na hierarquia, discriminação, impunidade e exclusão social (PINHEIRO *et al.*, 1995, p. 42).



As contradições no processo de consolidação da democracia são demonstradas pelas persistentes violações dos direitos humanos praticadas pelas forças policiais estaduais, principalmente pelas polícias militares. Piovesan (2014, p. 565) comentando sobre a litigância em defesa dos direitos humanos perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em referência a cinquenta casos impetrados contra o Estado brasileiro no período de 1970 a 1998, afirma:

Note-se que 70% dos casos referem-se a violência da Polícia Militar, o que demonstra que o processo de democratização foi incapaz de romper com as práticas autoritárias do regime repressivo militar, apresentando como reminiscência um padrão de violência sistemática praticada pela Polícia Militar, que não consegue ser controlada pelo aparelho estatal.

A responsabilidade do Estado consiste especialmente na omissão em impedir e reprimir as violações dos direitos humanos praticados pelos órgãos de segurança pública. Também não se constata a punição dos responsáveis por essas violações, o que reforça a impunidade e demonstra a falência

do Estado no controle da violência institucional. Nesse contexto, a Anistia Internacional (2001, p. 18) há muito tempo já denunciava os métodos policiais no Brasil:

Os métodos policiais empregados no Brasil refletem tanto o policiamento repressivo institucionalizado, herdado do regime militar, quanto o aumento da pressão sobre o sistema de justiça criminal para que detenha a onda de crimes urbanos violentos [...] A tortura e os maus-tratos são substitutos de facto para técnicas de investigação profissionais e científicas na quase totalidade dos casos.

Pelo exposto, a continuidade autoritária institucional que se expressa na segurança pública através das violações dos direitos humanos é resultante de diversos fatores: um modelo inquisitorial de justiça criminal; uma cultura política autoritária em meio às desigualdades econômicas e sociais; autoridades políticas e opinião pública tolerantes quanto à utilização da violência pela polícia como instrumento de controle criminal; instituições policiais centralizadas e fechadas, permeadas por uma cultura policial militarizada, indiferente ou conflitante com os valores democráticos e com os direitos humanos; inexistência ou ineficiências dos órgãos de controle da atividade policial.



Diante da problemática da segurança pública no Brasil, a educação em direitos humanos para os profissionais do sistema estadual de segurança pública coloca-se como um recurso imprescindível, que apesar de suas limitações em curto prazo, ainda não foi explorado em todas suas potencialidades pelos gestores da segurança pública. A educação em direitos humanos é uma educação que possibilita a emancipação do educando, através da análise crítica da realidade e formação de sujeitos, onde não há espaço para neutralidade, com um imensurável potencial crítico e transformador das realidades social e institucional. Ressalta-se que a educação em direitos humanos não é a solução única para os problemas de segurança pública, mas apenas uma das estratégias e parte de uma política nacional de direitos humanos.

Urge também o fortalecimento dos mecanismos de controle da atividade policial, especialmente o Ministério Público e ouvidorias de polícia. Nesse sentido, as Teorias das Oportunidades para Práticas de Delitos (Crime

Opportunity Theories), em âmbito da criminologia ambiental, fornecem uma metodologia para reduzir as oportunidades para a prática dos delitos cometidos profissionais da segurança pública, contribuindo com reflexões para a adoção de políticas públicas e mecanismos de punição e reparação:

Observa-se uma convergência nas abordagens das teorias de oportunidades para práticas criminosas. Segundo Marcus Felson e Ronald Clarke, as três principais abordagens são The Routine Activity Approach (Abordagem da Atividade de Rotina), a Crime Pattern Theory (Teoria do Padrão do Crime), e The Rational Choice Perspective (A Perspectiva da Escolha Racional) (MAIA, 2006, p. 87).

As Teorias das Oportunidades para Práticas de Delitos aplicadas à atividade policial como uma política de enfrentamento à violência institucional praticada por agentes policiais objetivam aumentar a percepção de dificuldade para a prática de um crime, aumentar os riscos decorrentes do crime, reduzir as recompensas advindas do crime, e remover as desculpas para a prática do crime. Especialmente a remoção de desculpas para a prática do crime, com base em estratégias preventivas, fundamenta-se na definição de regras (regras claras sobre uso da força e de armas de fogo, regras sobre entrega de presos na delegacia de polícia etc.), na conscientização (treinamento e capacitação, especialmente com ênfase na educação em direitos humanos), no controle dos desinibidores (responsabilização das cadeias de comando por atos dos subordinados) e no auxílio à observância (premiar ambientes livres de coação e de maus-tratos).



3. Algumas experiências formativas na segurança pública

Os órgãos estaduais encarregados pela segurança pública confrontam-se na atualidade com a estreita necessidade de adequação ao Estado Democrático de Direito, não havendo opções à continuidade autoritária. Dessa forma, a temática dos direitos humanos nos cursos de formação das polícias estaduais brasileiras como uma disciplina é relativamente recente, acompanhando o processo de redemocratização. Episódios emblemáticos de violações dos direitos humanos, a militância de organizações de direitos humanos e o questionamento internacional do Brasil sobre dos tratados e

convenções assumidos, são alguns argumentos que motivaram a inserção dos direitos humanos nos cursos policiais. Desde o final da década de 1990 experiências pioneiras na formação e capacitação dos profissionais estaduais de segurança pública têm sido dirigidas por organizações governamentais e não governamentais.

Em 1998 o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça do Brasil, iniciou um projeto de difusão das normas de direitos humanos e princípios humanitários destinado inicialmente às Polícias Militares brasileiras. O objetivo primordial do projeto era fornecer as instituições policiais os meios necessários para que as normas de direitos humanos e princípios humanitários fossem integrados ao ensino e a instrução das corporações. Pretendia-se que esses aspectos passassem a ser refletidos na ação quotidiana do policial, melhorando seu desempenho profissional em respeito à dignidade da pessoa humana.

Em pesquisa realizada sobre a teoria e a prática da educação em direitos humanos nas instituições policiais brasileiras, constatou-se que a maior parte das academias policiais brasileiras contém currículos formais com preceitos dos direitos humanos. Em todas as unidades federativas pesquisadas, 85,19% responderam que as polícias militares possuem cursos de formação com temática específica de direitos humanos enquanto nas academias de polícia civil este quantitativo reduz-se a 51,85%. Concluiu Silva (2003), que “a educação em direitos humanos para as polícias brasileiras está muito aquém das necessidades de democratização das forças de segurança do Estado”, especialmente porque os direitos humanos não são vivenciados entre os próprios profissionais de segurança pública.

Várias experiências em âmbito educativo policial se espalharam nos estados, envolvendo parcerias entre instituições policiais, universidades, institutos públicos de pesquisa e organizações não governamentais. Muitas vezes, currículos e metodologias de ensino na área de direitos humanos são dirigidos por profissionais não policiais que assumem cada vez maior importância nos cursos de formação e qualificação policial. Citando alguns exemplos, Saporì (2007, p. 117) destaca alguns atores dessas parcerias:

- Organizações não-governamentais, como o Gabinete de Assessoria



Jurídica às Organizações Populares – Gajop, o Grupo Tortura Nunca Mais, o Projeto Axé, o Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania – Capec e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha;

- Universidades federais e particulares, como UFRS, UFMG, UFF, UFSE, UFRN, UFPB, UFPR, Ufes, UFPE e Universidade Vale do Itajaí (SC);
- Institutos públicos de pesquisa, como a Fundação Joao Pinheiro (MG) e a Fundação Joaquim Nabuco (PE).

Ressalta-se que essas parcerias tendem a franquear o acesso à polícia aos integrantes da sociedade civil, favorecendo a democratização das instituições policiais. Porém, as atividades dessas parcerias também possuem limitações porque geralmente não atingem a maioria dos policiais que trabalham nas ruas, restringindo-se aos segmentos hierárquicos superiores que serviriam de multiplicadores. Algumas destas parcerias demonstraram-se pontuais, com resultados localizados a partir de experiências específicas.

O Sistema Único de Segurança Pública e as recomendações constantes no Plano Nacional de Segurança Pública, a partir de 2003, trouxeram alguns avanços para o aperfeiçoamento profissional dos integrantes dos órgãos estaduais de segurança. A formação profissional também foi aprimorada com a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP, e com a Rede Nacional de Ensino a Distância, criadas em 2005 pelo Ministério da Justiça. Os estados, entretanto, ficam na dependência dos recursos do fundo nacional de segurança pública, pois “quanto mais a União diminui o repasse dos recursos desse fundo para as unidades da federação, menor é a capacidade de modelar as políticas estaduais de segurança pública segundo as diretrizes federais” (SAPORI, 2007).

No ano de 2007, com a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, configura-se a proposta de uma segurança cidadã, que tem entre seus eixos a formação e valorização dos profissionais de segurança pública. Entretanto, a educação tradicional com viés militar ainda prepondera nos cursos de formação e de capacitação policiais, reduzindo a reflexão crítica do profissional de segurança e de sua realidade cidadã e democrática. Kant de Lima (2002) afirma que “para compreender a formação e as práticas de nossos operadores de justiça criminal e



segurança pública é necessário relacioná-las a alguns aspectos de nossas tradições culturais e judiciais”. Prepondera tradicionalmente no modelo brasileiro um sistema de justiça criminal e segurança pública destinado ao controle social, por meio de uma fragmentada estrutura burocrática-formal, desvinculada da participação social. A educação policial, portanto, ainda encontra-se permeada pela concepção hierárquica e dominante de utilização da polícia como instrumento de controle social. As propostas de currículos e metodologias devem superar a ideia de treinamento e adestramento, levando em conta não apenas os “novos” policiais, mas os policiais “formados”, visando desconstruir toda uma educação informal e práticas arraigadas à margem dos preceitos éticos, técnicos e legais.

4. A Matriz Curricular Nacional: desafios e possibilidades

A formação, o treinamento e a capacitação dos profissionais de segurança pública são uma responsabilidade imprescindível do Estado, em conformidade com os acordos internacionais assumidos pelo Brasil. Os conhecimentos, as habilidades e as atitudes a serem desenvolvidas pelas ações formativas de Segurança Pública necessitam estar respaldadas pelos instrumentos legais de proteção e de defesa dos direitos humanos e superar a educação policial tradicional de caráter autoritário. Grande é o desafio para a superação do sistema de ensino tradicional das instituições policiais brasileiras. No contexto democrático, surgiram as demandas legais, políticas e sociais na formação policial, especialmente referentes às questões culturais, de gênero e de cidadania que envolvem diversos movimentos sociais.

Como referência para a formação e o treinamento das forças de Segurança Pública em âmbito nacional destaca-se a Matriz Curricular Nacional elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública que tem como principal objetivo tornar-se referencial teórico-metodológico para orientar as ações formativas da Polícia Militar, da Polícia Civil e dos Bombeiros Militares, instituições estaduais encarregadas da segurança pública e defesa social. Pretende ser uma ferramenta de gestão educacional e pedagógica, com a finalidade de estimular o raciocínio estratégico-político e didático-educacional necessário à reflexão. Dessa forma a Matriz possibilita a valorização da capacidade de utilização crítica e criativa dos conhecimentos



necessários para que o profissional de segurança pública possa de maneira autônoma e responsável, refletir e agir criticamente em situações complexas e rotineiras de trabalho.

A Matriz Curricular Nacional enfatiza a necessidade de se repensar o currículo, a organização curricular, os espaços e tempos das ações formativas, com vistas a privilegiar: o foco no processo de aprendizagem; a construção de redes do conhecimento que promovam a integração, a cooperação e a articulação entre diferentes instituições; as diversas modalidades de ensino; os diferentes tipos de aprendizagem e recursos; o desenvolvimento de competências cognitivas, operativas e afetivas; a autonomia intelectual; e, a reflexão antes, durante e após as ações.

O termo “matriz” indica possibilidades de arranjos não lineares de elementos com a combinação de variáveis distintas, portanto, a Matriz Curricular Nacional é um conjunto de componentes a serem “combinados” com vistas à elaboração dos currículos, respeitando as várias diversidades, mas traduzindo “pontos comuns” na formação em segurança pública. A dinâmica e a flexibilidade da Matriz Curricular Nacional são expressas nas inúmeras possibilidades de interação entre os quatro eixos articuladores que estruturam o conjunto de conteúdos transversais e as oito áreas temáticas que contemplam os conteúdos indispensáveis às ações formativas, alinhados ao conjunto de competências cognitivas, operativas e atitudinais.

A construção dos currículos com base nos eixos articuladores e nas áreas temáticas requer orientações para o desenvolvimento de capacidades gerais e de competências específicas. Por conseguinte, a Matriz trabalha com três conjuntos de competências:

Competências Cognitivas: são competências que requerem o desenvolvimento do pensamento por meio da investigação e da organização do conhecimento. Elas habilitam o indivíduo a pensar de forma crítica e criativa, posicionar-se, comunicar-se e estar consciente de suas ações.

Competências Operativas: são as competências que preveem a aplicação do conhecimento teórico em prática responsável, refletida e consciente.

Competências Atitudinais: são competências que visam estimular a percepção da realidade, por meio do conhecimento e do desenvolvimento



das potencialidades individuais: conscientização de sua pessoa e da interação com o grupo; capacidade de conviver em diferentes ambientes: familiar, profissional e social (BRASIL, 2008, p. 7).

Na mobilização das competências cognitivas, operativas e atitudinais, estas se relacionam com os aspectos legal, técnico e ético da atuação policial. Referindo-se a importância das competências na formação do profissional de segurança pública, a Matriz Curricular Nacional ressalta:

É importante ressaltar que essas competências possuem uma relação estreita com os eixos ético, legal e técnico que, de acordo com Balestrieri (1998), estão presentes na formação do profissional da Área de Segurança Pública; com os Quatro Pilares da Educação propostos pela UNESCO: aprender a aprender, aprender a fazer, aprender a ser e aprender a conviver; e com as dimensões do conhecimento: saber, saber fazer e saber ser (BRASIL, 2008, p. 9).

As competências a serem desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública na formação e na capacitação, de acordo com a Matriz Curricular Nacional devem possuir estreita relação com eixos: legal (competências cognitivas), técnico (competências operativas) e ético (competências atitudinais), coerentes com os princípios dos direitos humanos e do Estado Democrático de Direito.

As ações formativas previstas na Matriz fundamentam-se em princípios éticos, educacionais e didático-pedagógicos. Por outro lado, a Matriz explicitamente enfatiza a necessidade de inserir os direitos humanos na formação dos profissionais de segurança. Em seus objetivos ressalta a Matriz a necessidade de compreensão, nas ações formativas de segurança pública, do exercício da atividade de segurança pública como uma prática da cidadania, da participação profissional, social e política num Estado Democrático de Direito. Portanto, as ações formativas objetivam capacitar sujeitos para posicionar-se de maneira crítica e ética, que busca a solução dos conflitos através do diálogo, como agente transformador da realidade.

A Matriz Curricular Nacional traz algumas orientações teórico-metodológicas com vistas ao planejamento e acompanhamento das ações formativas e capacitação dos profissionais de segurança pública: os processos de ensino e aprendizagem e o desenvolvimento de competências; interdiscipli-



naridade e transversalidade; metodologias e técnicas de ensino; sistema de avaliação da aprendizagem e o processo de educação continuada. O referencial teórico-metodológico da Matriz parte do paradigma da formação e da capacitação como processos complexos e contínuos de desenvolvimento de competências. A Matriz destaca-se como um importante instrumento para as ações formativas na segurança pública. Entretanto, vários desafios se colocam a sua implementação na realidade dos centros de educação policiais em todo o Brasil. Superados esses desafios, abrir-se-ão inúmeras possibilidades para as contribuições da Matriz Curricular Nacional.

Um primeiro desafio frente à proposta da Matriz é a necessidade de se estruturar os atuais cursos de formação policiais visando adequá-los a democracia e aos aspectos educacionais críticos. Necessita-se a modificação dos currículos e disciplinas, a capacitação e contratação de instrutores comprometidos com os direitos humanos, devendo-se avaliar a situação atual da formação na segurança pública nos estados e reestruturar as atividades formativas em direitos humanos em parceria com a sociedade civil.

Um segundo desafio que se coloca quanto a Matriz é ser o documento ‘apenas’ um referencial teórico-metodológico para orientar as ações formativas dos profissionais da área de segurança pública. Não representando uma exigência legal fica sua observância a critério dos gestores dos centros de educação policiais. O documento é apenas propositivo e não é oferecido aos estados recursos humanos e financeiros para cumprir suas finalidades. A União não oferece qualquer apoio para a sua implementação nos estados, nenhum apoio humano (p.ex. equipe de instrutores) ou material (p. ex. recurso financeiro) é disponibilizado pelo Ministério da Justiça e Secretaria Nacional de Segurança Pública aos centros de educação policiais com vistas à efetivação da Matriz Curricular Nacional que tende a ser uma política pública com baixa ou inexistente implementação.

Um terceiro desafio é que os estados também não demonstram um grande interesse na implementação da Matriz Curricular Nacional, seja pelas resistências institucionais, seja pela falta de compromisso com a segurança pública e com os direitos humanos, seja pela contenção de recursos financeiros. A realidade é que diante da conjuntura de falta de compromisso político a Matriz Curricular Nacional está fadada a ser uma mera carta de intenções da Secretaria Nacional de Segurança Pública.



Apesar dos desafios exemplificativos citados, a Matriz Curricular Nacional possui algumas possibilidades de êxito quanto à educação em direitos humanos, que podem trazer mudanças nos cursos de formação policial. A primeira possibilidade que deve ser destacada quanto à reflexão do campo curricular atual nos cursos de formação e capacitação em segurança pública, visando abranger o conteúdo teórico-metodológico das disciplinas.

Uma segunda possibilidade quanto à educação em direitos humanos é que a estrita observância da Matriz Curricular Nacional possibilitará uma formação policial com base nas competências e nos princípios propostos no documento, necessárias a nova ordem democrática, de forma que o profissional estadual de segurança pública efetivamente desenvolva um senso crítico de sua realidade e adquira um maior conhecimento sobre os direitos humanos.

Uma terceira possibilidade é a reflexão da necessidade de superação da educação policial tradicional vivenciada nos centros de educação policiais, através da proposta contida na Matriz Curricular Nacional, de maneira que uma educação emancipadora e crítica da realidade predomine sobre a educação tradicional e fazendo que o policial reflita sua atuação nas ruas, de acordo com as potencialidades da educação em direitos humanos.

Uma quarta possibilidade é que a Matriz Curricular Nacional seja modificada para enfatizar com maior abrangência os direitos humanos. Temas atuais e controvertidos de direitos humanos devem ser previstos nas ações formativas na segurança pública. Verifica-se que a Secretaria Nacional de Segurança Pública não ousou no aprofundamento das questões sobre direitos humanos na Matriz, possivelmente por receio ou preconceito institucional de se posicionar ao lado de uma necessária política dos direitos humanos também na segurança pública, reconhecendo a existência das resistências internas aos direitos humanos nas instituições de segurança pública estaduais.

Considerações finais

O presente trabalho analisou os desafios e as possibilidades da Matriz Curricular Nacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública como instrumento para a educação em direitos humanos dos profissionais estaduais de



segurança pública. Verificou-se que os diversos itinerários formativos com base na Matriz devem abordar de forma interdisciplinar e transversal os direitos humanos. Apesar de seu pioneirismo e abrangência nacional constatam-se desafios na observância da Matriz pelos estados. Entre os desafios mais urgentes estão: a estruturação dos atuais cursos de formação policiais, a modificação dos currículos e disciplinas, a capacitação e contratação de instrutores, a não exigência legal da Matriz e a falta de investimentos, as resistências institucionais, pela falta de compromisso com a segurança pública e com os direitos humanos, que conduzem a Matriz Curricular Nacional a tornar-se uma mera carta de intenções.

Constatou-se que a Matriz Curricular Nacional possui algumas possibilidades de êxito quanto à educação em direitos humanos e mudanças nos cursos de formação policial, entre as quais: a reflexão e análise do campo curricular dos cursos de formação e capacitação em segurança pública, a possibilidade de uma formação policial fundamentada nas competências e nos princípios constantes na Matriz Curricular Nacional, necessárias à nova ordem democrática, a superação da educação policial tradicional vivenciada nos centros de educação policiais, a modificação da Matriz Curricular Nacional para abranger os direitos humanos.

Demonstrou-se a necessidade de discussão de temas atuais e controvertidos de direitos humanos que devem ser previstos nas ações formativas na segurança pública. Ficou evidenciado que a Secretaria Nacional de Segurança Pública não ousou no aprofundamento das questões e temas sobre direitos humanos na Matriz Curricular Nacional, reconhecendo as resistências aos direitos humanos nas forças de segurança pública.

Conclui-se que a Secretaria Nacional de Segurança Pública, através da Matriz Curricular Nacional propõe uma educação de direitos humanos com base na interdisciplinaridade e transversalidade, com um viés superficial e limitado, sem, contudo, aprofundar disciplinas e temas com enfoques específicos. Necessita-se que a SENASP ouse nas ações formativas de segurança pública, superando os desafios, aproveitando as possibilidades e as oportunidades, abordando os direitos humanos como um referencial teórico-metodológico para todas as disciplinas dos cursos de formação e capacitação dos profissionais estaduais de segurança pública.



Referências bibliográficas

- ANISTIA INTERNACIONAL. *Tortura e maus-tratos no Brasil: desumanização e impunidade no sistema de justiça criminal*. Porto Alegre: Nova Prova, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- BRASIL. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: 2006/ Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos*. - Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2006.
- _____. *Matriz Curricular Nacional: para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública*. Ministério da Justiça/SENASP, 2008.
- _____. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) / Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, revisada e atualizada*. Brasília: SDH/PR, 2010.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*; tradução de Raquel Ramalheite. Petrópolis, Vozes, 1987.
- KANT DE LIMA, Roberto. Políticas de Segurança Pública e seu impacto na Formação Policial: considerações teóricas e propostas práticas. In: ZAVERUCHA, Jorge & BARROS, Maria do Rosário Nascimento. *Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Escola de Governo e Políticas Públicas/Editora Massangana (Série Gestão Pública e Cidadania), 2002.
- MAIA, Luciano Mariz. *Do controle judicial da tortura institucional no Brasil à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos*. 2006. 403f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2006.
- MESQUITA NETO, Paulo de. Segurança, justiça e direitos humanos no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (orgs.). *Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo: Contexto, 2006.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio *et al.* *Continuidade Autoritária e Construção da Democracia*. Relatório Parcial de Pesquisa, Núcleo de Estudos da Violência da USP. São Paulo, 1995.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de; *Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas*. Estudos Avançados, v. 11, nº 30, p. 117-134, 1997.
- PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 7.ed. - São Paulo: Saraiva, 2014.
- SAPORI, L. F. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- SILVA, Suamy Santana da. *Teoria e Prática da Educação em Direitos Humanos nas Instituições Policiais Brasileiras*. Porto Alegre, RS: Edições CAPEC, 2003.
- ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. *O que é Educar em e para os Direitos Humanos?* Cabo Verde. Curso de capacitação para os direitos humanos/Zé Muniz, 2008. (mimeo)

