

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

**A provisão de segurança nas escolas públicas em Belo Horizonte:
entre a Educação e a Segurança Pública.**

Cláudia Aparecida Pereira Brígido

Belo Horizonte
2010

CLÁUDIA APARECIDA PEREIRA BRÍGIDO

**A provisão de segurança nas escolas públicas em Belo Horizonte:
entre a Educação e a Segurança Pública.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Carlos Aurélio Pimenta de Faria.

Belo Horizonte
2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

B856p Brígido, Cláudia Aparecida Pereira
A provisão de segurança nas escolas públicas em Belo Horizonte: entre a educação e a segurança pública / Cláudia Aparecida Pereira Brígido. Belo Horizonte, 2010.
152f. : il.

Orientador: Carlos Aurélio Pimenta de Faria
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

1. Segurança pública. 2. Violência na escola. 3. Escolas públicas – Belo Horizonte (MG). 4. Política militar. I. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDU: 351.78:37.057

CLÁUDIA APARECIDA PEREIRA BRÍGIDO
A provisão de segurança nas escolas públicas em Belo Horizonte:
entre a Educação e a Segurança Pública.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria – Orientador/ PUC Minas

Prof. Dr. Luiz Alberto Oliveira Gonçalves - UFMG

Prof. Dr. Luis Flávio Saporì – PUC Minas

Profa. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras - PUC Minas

Belo Horizonte, 24 de abril de 2010

Dedico este trabalho à memória de minha mãe e
a todos os que se dispuseram a caminhar junto,
sem pretensões.

AGRADECIMENTOS

Na reta final, momento em que tudo parece óbvio e a criatividade encontra-se esgotada, passei várias horas por dia diante de uma tela em branco com a difícil tarefa, quase uma tortura, de lembrar todas as pessoas que colaboraram na realização desta pesquisa e agradecê-las de forma justa e honesta. Por vezes desisti e pensei em fazer algo genérico como: agradeço a você, meu colaborador. Em vão. Crítica que sou, não me convenci de que seria justo, tampouco honesto, e resolvi, mais uma vez, tomada pela teimosia, arriscar. A memória poderá falhar, mas, de toda forma, correrei o risco pelo simples prazer de dizer, a cada um dos amigos e cúmplices, o meu “muito obrigado, de coração”.

Mas antes de tecer elogios e confirmar a importância de cada um, quero citar uma passagem, talvez a mais marcante desta pesquisa. Certo professor de uma escola Municipal e que declarou lecionar também na rede estadual e privada, me disse: *“Se você quiser conservar este sorriso fácil, este semblante sereno, não seja professora. Ser professor é a pior coisa. Me sinto um carcereiro nível III, que toma conta de bandido dia e noite. Para que não fiquem nas ruas fumando, cheirando drogas e roubando, eles são obrigados a frequentar a escola o dia inteiro”*. Entendi que o bom professor ensina, mesmo quando não tem a pretensão.

Inicialmente, e sem quebrar o protocolo, agradeço à CAPES pelo financiamento que tornou possível a conclusão deste mestrado. Agradeço também ao Programa de Pós Graduação da PUC Minas, e, em especial, a todo o seu impecável corpo docente, que deu a base necessária para me conduzir na difícil tarefa da produção. Agradeço também às instituições que me acolheram, abrindo suas portas e arquivos: Polícia Militar de Minas Gerais, Secretaria Estadual de Educação, Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial, Secretaria Municipal de Educação.

Agora sim, o grande desafio. Pessoas, amigos antigos e os novos, tão fundamentais nessa caminhada. Ao Carlos Aurélio, o meu caro! Faltam palavras pra descrever a coragem com a qual aceitou o desafio de me orientar. Aliás, não só orientar, mas transformar em trabalho a ansiedade infantil que me tomava dias e dias e desperdiçava quilos de papel.

Ao Coronel Renato Vieira, agradeço imensamente por autorizar todas as etapas do meu trabalho, desde a especialização, acreditando que o mesmo pudesse contribuir de alguma forma para fomentar as discussões acerca da segurança nas escolas.

Não poderia deixar de citar a pessoa que guiou minhas escolhas profissionais. Professor Luiz Flávio Saporì, que como Patrono da graduação, me indicou o caminho da Segurança Pública. Que bom!

Meu grande amigo, Cel Rogério Andrade. Esse é o cara! Jamais negou um pedido de ajuda, mesmo os mais desesperados. Sempre me ouviu tagarelar por horas a fio no telefone. Admiro sua competência, presteza e bom humor.

Aos queridos amigos do departamento de estatística do Comando de Policiamento da Capital: Ten Douglas, Sgt Cássio, Sd Márcia, a Marcinha, que trabalharam eficientemente para produzirem dados que fundamentaram e guiaram esta pesquisa.

Ao Ten Cel Couto, grande interlocutor, que com toda a paciência e competência, ajudou a tecer a rede necessária ao desenvolvimento da pesquisa, juntamente com Camila Dias, parte indispensável dessa rede, que a tornou mais leve e, também, mais bonita.

Cito aqui, em especial, alguns professores que se tornaram muito presentes em várias etapas da minha caminhada acadêmica, com os quais tomei gosto pela pesquisa: Alessandra Chacham, Cristina Filgueiras e Rita Fazzi, minha admiração incondicional.

Marcos Fontoura e Mayara. Jamais me esqueceria de citá-los. Foi através das nossas conversas na varanda que muitas coisas puderam amadurecer e sair do estado de projeto para se tornar algo, minimamente, criticável. De coração!

À equipe da SMED, composta por pessoas sempre disponíveis, que me receberam sem qualquer ressalva, disponibilizando documentos e arquivos pessoais. Karine, Jaqueline, Ismair, Consuelo, Débora e tantas outras pessoas que fazem com que as coisas aconteçam.

Um agradecimento muito especial aos meus informantes, vigias, porteiros, Guardas Municipais, Policiais Militares, Professores, diretores, alunos, cantineiros e faxineiros, que se dispuseram a colaborar com a pesquisa, seja fornecendo dados, dando entrevistas, conversando no corredor ou apenas abrindo a porta, o meu muito obrigado!

Essa caminhada, cheia de tropeços, me reservou gratas surpresas como Mayara (de novo), Aléxia, Denise, Andréia, “Manga”, Zé e tantos outros, mas também reafirmou o lugar de pessoas essenciais como Helô e Pablo (meus irmãos do coração).

“Uai titia, até hoje dissertando?” Sem a cobrança dessa pequena grande família nada disso teria se concretizado. Ao meu amado Pai, o Chicão, Tijuno, Camila, Ilma, Dinha, Dú, Gabriel, Izabela, Duda, e todos os sobrinhos que a vida me deu por empréstimo, e não menos amados, o meu sincero agradecimento por se indignarem com minha ausência. Aqui abro um parêntese especial. À D. Santa, que com seu amor à educação e à cultura, sempre me incentivou. Talvez me falem palavras para descrever, sendo assim, apenas agradeço.

Quase terminando, preciso agradecer àqueles que souberam suportar minhas crises de humor e de improdutividade, a ausência diária e souberam calar quando as palavras já não bastavam. Aos que assistiram a jogo de futebol sem som pra não incomodar, foram ao cinema, ao shopping, às festas, aos “butecos” e ao zoológico sozinhos. Aos que esperaram, impacientes, pelo momento de poder ganhar apenas um abraço apressado. Aos que me levaram e buscaram nos locais e horários mais inusitados, e ainda foram esquecidos no restaurante. Aos que dividiram o espaço da mesa com textos, livros e rabiscos, mas que faziam tudo novamente. Sérgio, Amanda e Daniel, o meu amor incondicional! Só Deus pra explicar.

RESUMO

Esta dissertação trata do tema da provisão de segurança nas escolas públicas de Belo Horizonte. Mais especificamente, a pesquisa busca responder à seguinte pergunta: em que medida as diferenças nos serviços de Segurança nas Escolas Públicas de Belo Horizonte são determinadas pelas especificidades setoriais dos responsáveis pelos projetos/programas de segurança escolar (educação e segurança pública) e/ou pelo nível de governo diretamente implicado (estado ou município)?

Para que fosse respondida a questão que norteou o trabalho, foi realizada uma pesquisa qualitativa, com observação participante nas escolas escolhidas para estudo empírico, entrevistas semi-estruturadas, gravadas, com utilização de roteiro prévio, além de vasta investigação documental e bibliográfica. Investigaram-se 2 programas da área da Educação e 2 serviços da área da Segurança Pública, estaduais e municipais. Buscou-se apreender convergências, complementaridades e diferenças entre os programas.

Os resultados de pesquisa apontam que as iniciativas governamentais, no sentido da superação da violência nas escolas públicas de Belo Horizonte, são definidas primordialmente pelas áreas temáticas da Educação e Segurança Pública, havendo menor influência do nível de governo. A falta de articulação entre as esferas de governo, na provisão de segurança nas escolas públicas de Belo Horizonte, colabora para a proliferação de programas distintos, e, nem sempre complementares, de combate à violência.

Outro resultado apontado revela que as ações dos agentes implementadores de ambas as áreas temáticas, Educação e Segurança Pública, atuam mais em conformidade com saberes práticos do que com relação aos objetivos preconizados pelos programas.

Palavras-chave: Segurança pública. Violência nas escolas. Educação pública em Belo Horizonte. Escola Viva. Comunidade Ativa. Rede Pela Paz. Patrulha Escolar. Guarda Municipal.

ABSTRACT

This thesis addresses the issue of provision of security in the public schools of Belo Horizonte. More specifically, the research seeks to answer the following question: to what extent the differences between the Security Services provided at the Public Schools of Belo Horizonte are determined by the sectorial specificities of those responsible for school safety projects/programs (education and public safety) and/or the government level directly involved (state or municipal)?

In order to answer the question that guided this study, a qualitative survey was conducted based on participant observation in the schools chosen for the empirical analysis, semi-structured recorded interviews supported by a previously prepared script, as well as extensive desk and bibliographic research. 2 programs in the area of Education and 2 services in the area of Public Safety were investigated, both state and municipal, in an attempt to find convergences, complementarities and differences between them.

The research results indicate that the government initiatives towards fighting violence in the public schools of Belo Horizonte are primarily defined by the thematic areas of Education and Public Safety, with less influence by the government level directly involved. The lack of articulation among the government spheres for the provision of security in the public schools of Belo Horizonte have contributed to the proliferation of distinct and not always complementary programs aimed at combating violence.

Another finding is that the agents responsible for implementing programs in both areas, Education and Public Safety, have their actions mostly based on practical knowledge rather than directed towards reaching the goals established by the programs.

Keywords: Public safety. School violence. Public education in Belo Horizonte. Live School. Active Community. Network for Peace. School Patrol. Municipal Guard.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Delitos registrados nas escolas Estaduais e Municipais em Belo Horizonte de 2006 a 2009, identificados por mês.....	93
Gráfico 2	Delitos registrados em Escolas Estaduais em Belo Horizonte de 2006 a 2009, identificados por mês.....	93
Gráfico 3	Delitos registrados em Escolas Municipais em Belo Horizonte de 2006 a 2009, identificados por mês.....	94
Gráfico 4	Delitos registrados nas Escolas Estaduais e Municipais de Belo Horizonte, distribuídos por faixa horária.....	94

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1	As 9 Escolas Estaduais com maior índice de registros de ocorrências, identificadas por Batalhão de Polícia Militar de Belo Horizonte.....	96
Mapa 2	As 10 Escolas Municipais com maior índice de registros de ocorrências, identificadas por Batalhão de Polícia Militar de Belo Horizonte.....	99
Mapa 3	Localização das quatro escolas selecionadas para estudo empírico.....	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Escola Municipal Marconi. Registros de Intervenções da Guarda Municipal.....	19
Quadro 2	Programas analisados distribuídos por área temática e por esferas de governo.....	37
Quadro 3	Programas da área da Segurança Pública.....	54
Quadro 4	Programas da área da Educação.....	67
Quadro 5	Escola com o mais alto índice de registros policiais – Bairro Mangabeiras.....	97
Quadro 6	Escola Estadual com o segundo mais alto índice de registros policiais na área do 22º BPM – localizada no Bairro do Carmo.....	98
Quadro 7	Escola Municipal com mais alto índice de registros policiais na área do 22º BPM – Localizada no Bairro da Serra.....	99
Quadro 8	Características de identificação das escolas escolhidas.....	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Registro de ocorrências de eventos de defesa social nas escolas estaduais e municipais de Belo Horizonte.....	92
-----------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

LISTA DE SIGLAS

APM – Academia de Polícia Militar
BOS – Boletim de Ocorrência Simplificado
BI – Boletim de Intervenção
BPM – Batalhão de Polícia Militar
CAPE – Centro de Aperfeiçoamento de Profissionais de Educação
CAVIV – Centro de Apoio às Vítimas de Violência
CEMIG – Companhia Energéticas de Minas Gerais
CECOGE – Centro de Coordenação Geral
CICOP – Centro Integrado de Comunicações Operacionais
CIPAVE - Comissão Interna do Programa Permanente de Prevenção de Acidentes e Violência nas Escolas
CMT – Centro Mineiro de Toxicomania
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPC – Comando de Policiamento da Capital
CPP – Coordenadoria de Políticas Pedagógicas
CONSEP – Conselho de Segurança Pública
CRISP – Centro de Estudos sobre a Criminalidade e Segurança Pública
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EVCA – Escola Viva, Comunidade Ativa
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GCPF – Gerência de Coordenação de Políticas de Formação
GGI-M – Gabinete de Gestão Integrada Municipal
GM – Guarda Municipal
GMBH – Guarda Municipal de Belo Horizonte
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDDEHA - Instituto de Defesa dos Direitos Humanos
MEC – Ministério da Educação e Cultura
NAF – Núcleo de Apoio à Família
ONG- Organização Não Governamental
PAIR - Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à violência Sexual contra Crianças no Território Brasileiro
PBH – Prefeitura de Belo Horizonte
PDPI – Plano de Desenvolvimento Pedagógico e institucional
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais
PROERD – Programa Educacional de Resistência às Drogas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE O DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2.1 O ciclo das políticas públicas como instrumento heurístico	26
2.2 Comunidades, redes e domínios de políticas e seu impacto sobre o desenho das políticas públicas.....	30
3 SEGURANÇA PÚBLICA E EDUCAÇÃO: DUAS ÁREAS DISTINTAS NA PROVISÃO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS EM BELO HORIZONTE.....	37
3.1 Notas metodológicas	41
3.2 Segurança Pública: Apresentação dos programas analisados	43
3.2.1 “ <i>Patrulha Escolar</i> ” da Polícia Militar de Minas Gerais.....	48
3.2.2 “ <i>Guarda Municipal</i> ” da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial.....	51
3.3 Educação: Apresentação do programas analisados	54
3.3.1 “ <i>Escola Viva, Comunidade Ativa</i> ” da Secretaria Estadual de Educação	57
3.3.2 “ <i>Programa Rede pela Paz</i> ” da Secretaria Municipal de Educação	63
3.4 Contrastando o desenho dos programas	67
3.4.1 <i>Convergências, complementaridades e diferenças entre as áreas de Segurança Pública e Educação</i>	69
3.4.2 <i>Convergências, complementaridades e diferenças entre os níveis de governo Estadual e Municipal</i>	74
4 DAS PROPOSTAS ÀS AÇÕES GOVERNAMENTAIS: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS IMPLICAÇÕES NO CASO DA SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS EM BH	79
4.1 A implementação como “elo perdido” da análise de políticas públicas	80
4.2 Estudo de caso da implementação dos 4 programas nas escolas públicas em Belo Horizonte	89
4.2.1. <i>Notas metodológicas</i>	89
4.2.2 <i>Sobre a área da Educação</i>	104
4.2.3 <i>Sobre a área da Segurança</i>	119
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
REFERÊNCIAS	135
APÊNDICE	142
ANEXOS	150

1 INTRODUÇÃO

Violência escolar é um tema que está na pauta do dia. Comportamentos agressivos e violentos nas escolas têm despertado a atenção da sociedade, dos órgãos governamentais e da mídia de modo geral. Rolim (2008), em sua dissertação, arrola uma série de pesquisas, em vários países, em que os resultados apontam para uma incidência cada vez mais evidente do fenômeno da violência nas escolas. O autor se dedica ao fenômeno do *Bullying*¹, destacando-o como uma forma específica de violência, consciente, com intenção de produzir dor, que tem crescido cada vez mais em vários países.

A constatação do problema da violência nas escolas se dá em escala mundial e através da mídia, podemos compartilhar notícias que ainda nos estarrecem, seja pela crueldade empregada contra crianças e adolescentes, seja pela violência utilizada por eles mesmos, seja pelo sensacionalismo dos meios de comunicação que espetacularizam os fatos com fins econômicos.

Ao trazer para a sociedade notícias dos eventos violentos ocorridos nos espaços das escolas, a mídia provoca uma sensação de insegurança e coloca a necessidade urgente de análise e compreensão desses eventos e, além disso, e mais importante, a mobilização dos órgãos de governo e da sociedade civil. Ruotti e Cubas (2006) chamam a atenção para o quanto é pernicioso a postura da mídia, que generaliza alguns casos de delitos ocorridos nas escolas e acaba por gerar a imagem de que as escolas públicas, de áreas periféricas, sofrem com tipos de violência que colocam, constantemente, em risco a integridade física das pessoas (RUOTTI; CUBAS, 2006, p. 67).

A escola, que deveria ser o local do aprendizado, da segurança, da moralização, passa a ser palco de tragédias. Como não nos chocarmos com tais fatos? São tantos os eventos que corremos o risco de banalizar, de rotinizar a violência em meio escolar. Porém, ao invés de desnaturalizar os fatos é preciso encará-los. Se o problema já estava posto, a violência em meio escolar, era preciso ir além, investigar acerca das medidas de contenção.

Várias pesquisas dão conta do fenômeno da violência nas escolas, (ver ABRAMOVAY; RUAS, 2004; CAMACHO, 2001; ROUTH; CUBAS, 2006; ROLIM, 2008; SPÓSITO, 2001; SANTOS, 2001, entre outras). A maioria do que tem sido produzido são essencialmente trabalhos acerca do fenômeno e suas implicações sociais, ou seja, os efeitos

¹ *Bullying* pode ser definido por assédio moral nas escolas, mas não há uma tradução que dê conta da complexidade do fenômeno.

que o problema da violência tem disseminado. Tais produções reforçam a relevância pública do problema, demonstrando as diversas áreas envolvidas e a necessidade de atuação dos poderes públicos.

Surge, então, a inquietação em entender que por detrás de tantos eventos que ainda nos chocam algo deveria estar sendo feito, ou quais as iniciativas públicas com foco na Política de Segurança Pública. Ou ainda, de acordo com Filocre, quais “programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas nesse contexto questões sobre violência, insegurança, inclusive subjetiva” (FILOCRE, 2009, p. 148). O autor ainda ressalta que as políticas de Segurança Pública podem incluir atuações policiais e políticas sociais, desde que voltadas para a manutenção da ordem pública. Por exemplo, “a política educacional objetivando especificamente resultados sobre a criminalidade e a violência que impliquem alcance ou manutenção da ordem pública é política de Segurança Pública” (FILOCRE, 2009, p. 149).

Um dos poucos estudos realizados acerca das políticas públicas voltadas para a violência em meio escolar foi realizado por Gonçalves e Sposito (2009) em 3 capitais do Brasil: São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte. Os autores apontam, dentre vários resultados, que a iniciativa de redução da violência escolar em nível federal não partiu do Ministério da Educação, mas sim do Ministério da Justiça. Nesse sentido, ficou clara a participação de duas áreas temáticas distintas, Educação e Segurança Pública, dedicadas à solução do mesmo problema.

De início, parecia que as escolas demandavam apenas por proteção física, relacionada ao uso de câmeras, cercas e muros altos. Por vezes, parecia que os órgãos policiais demandavam por mais efetivo e repressão. Efetivamente, como ressalta Subirats (1994), os problemas e suas soluções estão relacionados, e as soluções podem ser diversas para o mesmo problema. Um problema é basicamente uma construção analítica, um ponto de partida para a construção de mecanismos de atuação eficientes, e, nesse sentido, o Estado deve ser capaz de dar respostas ao problema, propondo algumas alternativas de atuação, levando em conta os fatores intervenientes que colaboram para que a violência ocorra.

A importância, e também o grande desafio, desta pesquisa está centrado na seguinte questão: em que medida as diferenças nos serviços de Segurança nas Escolas Públicas de Belo Horizonte são determinadas pelas especificidades setoriais dos responsáveis pelos serviços/programas de segurança escolar (educação e segurança pública) e/ou pelo nível de governo diretamente implicado (estado ou município)?

Com efeito, cabe ressaltar que a pesquisa buscou entender como a área da Educação desenha seus programas de segurança nas escolas; como a área da Segurança Pública desenha seus serviços de segurança nas escolas; como o governo estadual e o governo municipal tratam do problema; e como os agentes responsáveis pela implementação dos programas e serviços atuam na execução dos mesmos. De fato, os resultados esperados por uma política pública podem depender diretamente da relação entre “processo” de formulação e “processo” de implementação, considerando as diversas influências dos atores constituídos em redes e comunidades que atendem a interesses específicos.

Nesse sentido, o trabalho aqui apresentado tem como objetivo geral analisar e contrastar a forma de atuação de duas áreas temáticas distintas, Educação e Segurança Pública, no que tange à provisão de serviços de segurança escolar, prestados através das Secretarias Estadual e Municipal de Educação e da Secretaria Estadual de Defesa Social e da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial, tendo como foco as instituições públicas de ensino de Belo Horizonte, destacando os níveis de ensino fundamental e médio. Interessa-nos, mais especificamente, verificar as convergências, complementaridades e diferenças dos programas implementados pelos governos (Estado e Município) e também pelas áreas temáticas (educação e segurança pública), assim como analisar as possíveis interferências dos agentes implementadores na execução desses programas.

A pesquisa apresenta 4 objetivos específicos, a saber: 1) Analisar o papel dos Ministérios da Educação e da Justiça na conformação dos serviços de segurança escolar nos âmbitos estadual e municipal, buscando detectar possíveis articulações entre os dois ministérios na definição de diretrizes conjuntas e/ou de outras formas de incentivos aos governos subnacionais. 2) Contrastar as ações da área da Educação, especificamente dos programas Escola Viva, da Secretaria Estadual de Educação de MG, e o programa Rede Pela Paz, da Secretaria Municipal de Educação de B.H, com as ações da área de Segurança pública, especificamente a Patrulha Escolar da Polícia Militar de Minas Gerais, da Secretaria Estadual de Defesa Social, e a Guarda Municipal, da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial, no intuito de verificar as convergências, complementaridades e diferenças dos programas implementados nas escolas públicas de Belo Horizonte pelos responsáveis pelas duas áreas temáticas (educação e segurança pública). 3) Contrastar as ações da Segurança pública do governo do Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria Estadual de Educação e da Secretaria Estadual de Defesa Social, com as ações da Prefeitura de Belo Horizonte, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimônio, com intuito de verificar as

convergências, complementaridades e diferenças dos programas implementados pelos dois níveis de governo (estado e município), no que se refere à provisão de segurança nas escolas públicas em Belo Horizonte. 4) Será investigada, também, a maneira como a interação cotidiana entre os agentes implementadores da “linha de frente” (“street level bureaucrats”) pode, eventualmente, produzir reinterpretações das diretrizes dos programas, levando a uma maior convergência ou dissonância na atuação das distintas instituições públicas envolvidas.

Para efeito dessa pesquisa, buscando entender os interesses de duas áreas temáticas na provisão de serviços de segurança, foram inicialmente comparados os desenhos de quatro programas. No que se refere à área da Educação, foram escolhidos dois programas com objetivos voltados para a diminuição da violência nas escolas, são eles: o programa *Escola Viva, Comunidade Ativa – EVCA*- da Secretaria Estadual de Educação e o Programa *Rede Pela Paz* da Secretaria Municipal de Educação. Na área de Segurança Pública foram escolhidos os serviços de segurança escolar da *Patrulha Escolar* da PMMG e a *Guarda Municipal* de Belo Horizonte, da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial.

Enfim, o foco desta pesquisa está direcionado ao desenho desses quatro programas, e a intervenção nas escolas, através dos agentes implementadores de cada área temática. Mas é necessário destacar que a pesquisa não teve por objetivo trabalhar as causas da violência, nem o impacto dos programas que foram analisados. Apenas pretende-se verificar as convergências, complementaridades e diferenças dos programas e o seu processo de implementação, tomando por base os saberes e práticas dos agentes implementadores.

Cabe ressaltar que devido às distintas “fases” do processo de produção de políticas públicas, fez-se necessária a apresentação de notas metodológicas distribuídas ao longo dos capítulos, sendo assim todas as escolhas e implicações metodológicas serão detalhadamente apresentadas nas seções 3.1 e 4.2.1.

Para que fossem cumpridos os objetivos da pesquisa, foi necessário um extenso trabalho de revisão bibliográfica, pesquisa documental, trabalho empírico de observação participante e realização de entrevistas semi-estruturadas. Especificamente, no que toca ao trabalho empírico, este demandou um longo processo de escolha das escolas a serem estudadas. Após escolhidas as escolas, dentro dos critérios metodológicos adotados, foi realizado um pré-teste dos instrumentos de coleta de dados na Escola Municipal Marconi. A justificativa da escolha se dá pelo fato de que a mesma possui todas as características que vão ao encontro daquelas definidas como alvo da pesquisa, quais sejam: a escola se localiza na região centro-sul, a mesma região em que foi realizada a pesquisa; possui a presença de Guarda Municipal; e faz parte das escolas atendidas pelos programas analisados. Outro fator

que colaborou na escolha da E. M. Marconi é o fato de a mesma ter tido apenas 1 registro de ocorrência policial no ano de 2007, e nenhum registro nos outros anos analisados. Porém, para efeito dos dados de registros da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial, a referida escola tem um número considerável de intervenções realizadas pelos Guardas Municipais registradas em seu banco de dados, conforme quadro abaixo.

OCORRÊNCIA REGISTRADA NO BOLETIM DE INTERVENÇÕES DA GUARDA MUNICIPAL	2008	2009	TOTAL
Ameaça contra pessoa	2	2	4
Vias de fato contra pessoa	2	5	7
Outras – contra pessoa		1	1
Dano contra o patrimônio	5	1	6
Furto	4	8	12
Desacato – referente aos costumes, a paz, a fé, a administração e organização do trabalho	2	1	3
Perturbação do trabalho ou sossego alheio - referente aos costumes, a paz, a fé, a administração e organização do trabalho.		1	1
Outras - referente aos costumes, a paz, a fé, a administração e organização do trabalho.		1	1
Aquisição / posse ou guarda para uso próprio de substância entorpecente.	2	4	6
Atrito verbal	2		2
TOTAL	19	24	43

Quadro 1 – Escola Municipal Marconi. Registros de Intervenções da Guarda Municipal.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial.

Os dados revelaram a existência de uma série de intervenções por parte da Guarda Municipal que não eram necessariamente registrados pela PMMG. Ou seja, a Guarda Municipal possui um documento interno, um Boletim de Intervenções, em que os procedimentos são registrados, evidenciando, assim, que muitos eventos podem não ser levados ao conhecimento da PMMG e serem resolvidos no âmbito local. Diante dos dados e das inquietações que os mesmos provocaram, procedeu-se o processo realização de entrevistas a título de pré-teste.

Por fim, como se verá mais adiante, a pesquisa aponta para algumas fragilidades na execução dos programas e serviços, que perpassam pela interpretação dos seus objetivos, a efetiva execução, passando pelo reconhecimento dos papéis dos agentes envolvidos, a

capacitação dos profissionais e culminando nos arranjos interinstitucionais adotados como forma de “sobrevivência”.

Para cumprir os seus objetivos, o trabalho será estruturado da seguinte forma: o capítulo 2 da dissertação apresenta discussões teóricas acerca das principais correntes de pensamento que influenciaram no trabalho de desenhar políticas públicas e como atores e instituições exercem influência na formulação e na execução dessas políticas.

O capítulo 3 dedica-se a apresentar como foram construídos os programas e serviços foco específico desta pesquisa. Trata de fazer um breve histórico de cada área temática na consolidação de seus programas e serviços, para, ao final contrastar o desenho dos programas *Escola Viva*, *Comunidade Ativa*; *Rede Pela Paz*; e os serviços da *Patrulha Escolar*; e *Guarda Municipal*.

No capítulo 4 o foco é o processo de implementação dos programas e serviços. Apresenta-se uma análise qualitativa, uma interpretação da percepção dos entrevistados acerca das instituições envolvidas com a implementação, assim como a percepção deles acerca dos atores que colocam em prática os programas e serviços ofertados pelo poder público.

Finalmente, o capítulo 5 apresenta algumas considerações finais e alguma reflexão acerca dos resultados alcançados pela pesquisa.

2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE O DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo encara o desafio de entender o motivo pelo qual algumas políticas são criadas, por que governos optam por algumas ações, as possíveis tensões geradas pelos representantes diretamente implicados, possíveis interações entre atores e o papel das redes distintas. Mais especificamente, pretende-se sintetizar a discussão acerca das principais correntes teóricas dedicadas ao estudo dos desenhos das políticas públicas que possam, efetivamente, colaborar no entendimento das redes envolvidas nos programas e serviços de segurança escolar, foco desta dissertação.

Para dar início à discussão é prudente resgatar algumas abordagens teóricas dos estudos acerca das políticas públicas que possam contribuir na formulação dos desenhos das mesmas.

Estudos sobre políticas públicas nas décadas de 50 e 60 eram, predominantemente, dominados pelas correntes pluralistas e Marxistas. Para os teóricos pluralistas, “as sociedades são concebidas, nessa perspectiva, como compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é totalmente soberano” (ROCHA, 2005, p. 12). Para os pluralistas existem questões que suscitam discussões e disputas políticas, como questões de gênero, raça, moral, religião e outras, ou seja, “são as demandas e apoios (*inputs*) dos grupos de pressão que vão delinear as políticas públicas (*outputs*)” (ROCHA, 2005, p. 13).

A outra corrente que imperava nos estudos das políticas públicas, na mesma época, era a perspectiva Marxista, que considerava as relações de classe como o principal ponto nas transformações sociais e políticas. Dessa maneira, pode-se afirmar que

As políticas estatais aparecem como reflexo dos interesses do capital, seja como fruto do Estado visto como mero “comitê” destinado a gerir os negócios comuns a toda burguesia, seja como resultado da ação de um Estado dotado de uma “autonomia relativa”, mas que em “última instância” vela pelos interesses do capital. (ROCHA, 2005, p. 13).

Ambas as perspectivas partem do suposto de que a ênfase das políticas públicas é centrada na sociedade, pois é a partir das manifestações da sociedade que o Estado é estimulado a dar respostas. Em meados da década de 80 surgem novas perspectivas no âmbito dos estudos acadêmicos sobre as políticas públicas, dessa vez colocando o Estado como o foco de análise.

A perspectiva neoinstitucionalista, conforme afirma Rocha (2005), encontra grande acolhida nos estudos de políticas públicas em meados da década de 1980. Tal corrente teórica visa contrapor-se aos modelos de análise pluralistas e marxistas até então predominantes. Neoinstitucionalistas defendem que o Estado não está subordinado às classes ou grupos de interesses.

As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda. A burocracia estatal, especialmente a de carreira, estabelece políticas de longo prazo diversas das demandadas pelos atores sociais. (ROCHA, 2005, p. 14).

Conforme afirma Rocha (2005), é a percepção que a burocracia tem da realidade que vai definir, em alguma medida, quais serão as decisões públicas a serem tomadas. Sendo assim, o neoinstitucionalismo se firma como uma importante referência para o estudo das políticas públicas, visto que agrega diversos fatores que colaboram na explicação e no entendimento dos processos de tomadas de decisões, buscando esclarecer a influência das instituições nos processos e resultados políticos.

Porém, o neoinstitucionalismo não se caracteriza por uma corrente única de pensamento. De acordo com Hall e Taylor (2003), há pelo menos 3 escolas de pensamento que se intitulam neoinstitucionalistas, quais sejam: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

O Institucionalismo histórico centra seu foco de análise nos conflitos gerados entre grupos diversos pela apropriação de recursos, evidenciando, assim, a distribuição de recursos e de poder de forma desigual. Teóricos dessa corrente de pensamento encontraram “essa explicação no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194). Sendo assim, o postulado dessa corrente teórica deixa de lado a liberdade dos indivíduos de firmar contratos e foca sua análise nas instituições, visto que essas dão acesso desproporcional a certos grupos nas tomadas de decisão, em detrimento de outros.

O institucionalismo da escolha racional, de acordo com Hall e Taylor (2003), defende a importância dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições. Grosso modo, o postulado dessa corrente teórica dá certa importância aos atores que podem agir de modo utilitário na

maximização dos resultados, de acordo com suas preferências, considerando as decisões políticas a partir de alguns dilemas da ação coletiva. “Em geral, tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205).

Os teóricos do institucionalismo sociológico definem as instituições de maneira a incluir, além das regras e normas formais, os sistemas de símbolos e normas morais, rompendo, assim, com a concepção tradicional que separa instituição e cultura. Com efeito, de acordo com Hall e Taylor (2003), existem casos em que é esperado que instituições ofereçam as mesmas condições da atribuição de significados da vida social, uma vez que “as instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado” (HALL; TAYLOR, 2003, p.210). Isso significa que o indivíduo age conforme manda a convenção social, que se realiza através de ações dotadas de significados sociais reforçando, assim, a convenção a que obedece.

O que os teóricos do institucionalismo sociológico sublinham é que aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma “ação racional” é ele próprio um objeto socialmente constituído, e eles conceituam os objetivos que um ator se impõe numa perspectiva muito mais ampla que a de outros teóricos. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211).

Nesse sentido, conclui-se que tal corrente teórica sustenta que as práticas institucionais podem, por vezes, adotar medidas que afirmem a sua legitimidade social, uma forma particularista de reforçar valores culturais.

Abordagens neoinstitucionalistas são um bom referencial para estudos de casos na área das Ciências Política, uma vez que “abre para uma variedade de identidades, podendo em cada caso examinado considerar questões de gênero, raça, religião, classe social ou qualquer outro fator de agregação de interesses” (ROCHA, 2005, p. 25). Com efeito, tais abordagens são bastante uteis para pensarmos no contexto das políticas públicas, pois seus teóricos identificam em seus estudos diversas mudanças na trajetória das políticas sociais no Brasil. Conforme afirma Arretche (2001), especificamente no caso do Brasil, o maior desafio colocado pelas políticas sociais se dá por parte do desenho do federalismo, aplicado a um Estado nação tão extenso e complexo, na manutenção de direitos sociais. Tais direitos somente poderão ser alcançados com a descentralização do poder federal dando maior atenção aos Estados e Municípios. É evidente que há uma variedade de práticas específicas de cada

Federação, que visam garantir a liberdade de escolha dos cidadãos, a segurança, a preservação da vida etc.

De acordo com Coelho (2009), a promulgação da Constituição de 1988 reorganiza programas e políticas sociais, uma vez que as ações foram alteradas no sentido de descentralizar a implementação dos programas. No Brasil, as políticas públicas tiveram um avanço significativo após o ano de 1988, principalmente no que diz respeito à atenção à mulher, ao idoso e às crianças, através, por exemplo, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em análise sobre programas sociais, Lazzarotti (2007) revela que há uma série de fatores que colaboraram na mudança de paradigma das políticas públicas. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica de Assistência Social são exemplos de mudanças no campo da proteção social em que a participação e a transparência são evidenciadas.

Esse novo escopo de proteção prevê a descentralização dos serviços para o governo estadual e municipal, com participação da sociedade civil e dos órgãos de controle, tudo isso baseado em regras e metas previamente estabelecidas. Nesse sentido, além da descentralização, a gestão das políticas pode ser partilhada. Estado e Município constroem seus acordos definindo a responsabilidade de cada um dos atores. São diferentes gestores, distribuídos em esferas distintas, pensando o mesmo problema, como é o caso da questão da Segurança escolar, que envolve uma série de atores e de instituições voltadas para a resolução de problemas.

A análise neoinstitucionalista de políticas é uma proposta inovadora que tem a possibilidade de preencher as lacunas deixadas pelas análises mais tradicionais, que não consideravam fatores culturais e atores sociais diversos.

A análise das redes criadas em torno das políticas públicas centra seu foco na interação entre atores públicos e privados. A introdução do termo *policy-network* é, de acordo com Jordana (1995), uma forma de reconhecer que as redes de políticas emergem da interação entre atores públicos e privados.

Os estudos acerca das políticas públicas ganharam maior visibilidade e interesse dos pesquisadores graças às políticas de restrição de gastos públicos e ajustes fiscais. Tais discussões impulsionaram o debate e, a partir de então, dedicou-se mais atenção ao desenho e à execução das políticas públicas. Mais especificamente, nos países da América Latina, novos modelos de gestão, resultado das mudanças, no que tange ao papel do Estado e da sociedade civil, resultaram em ações que estimulam a interação e parceria entre uma gama de órgãos com finalidades diversas. Para Fleury (2002) tais fatores, concomitantes ao processo de democratização, alteraram o tecido social. O apelo à consciência cidadã promove a

participação popular na gestão das políticas públicas. Mas é preciso lembrar que, na América latina,

[...] ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. (SOUZA, 2006, p. 2).

Nesse sentido, vale salientar que os resultados esperados das políticas certamente estão condicionados a uma diversidade de variáveis, desde a sua formulação, decisões e acompanhamento, passando pelo papel e pela discricionariedade daqueles responsáveis pela sua implementação.

Políticas públicas são definidas pela interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades de políticas. As dinâmicas políticas são resultado dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes (MARQUES, 2003, p. 47).

É necessário se entender que a maneira como as organizações tecem seus arranjos acena para um quadro de interdependência entre atores e organizações, o que indica como se articula e como funciona uma rede (MOURA, 1998). O ambiente e a articulação dos gestores são determinantes do sucesso, ou não, de uma política. Analistas de políticas públicas têm se dedicado, dentre outros, ao estudo do papel das redes de articulação. Tal interesse espelha, conforme Faria, Rocha e Filgueiras (2006), as mudanças nos padrões de produção de políticas públicas, assim como novas formas de governança. É evidente a emergência de novas propostas de governo, a “emergência de novos atores, de certa fragilização do Estado, de valorização da sociedade civil na gestão pública e de complexificação dos processos sociais” (FARIA; ROCHA; FILGUEIRAS, 2006, p. 5).

As ações concertadas, no sentido de cooperar no alcance das metas previamente estabelecidas, apontam para um arranjo moderno, no qual as agências e agentes são estimulados a atuarem com vistas à resolução do problema, agregando assim novos atores e parcerias entre Estado e sociedade civil. “Como se sabe, as diretrizes de reforma do Estado têm muitas vezes se espelhado no funcionamento das organizações do mercado e/ou buscado a ampliação da participação dos cidadãos ou clientes” (FARIA; ROCHA; FILGUEIRAS, 2006, p. 6).

Novos arranjos institucionais, associados ao incentivo e à cooperação, acabam, por outro lado, por dificultar uma ação coordenada e acaba por gerar desconfiança e competição

ao invés de cooperação. Muitos são os fatores que podem influenciar a elaboração e a condução de uma política pública. Ou seja, programas públicos enfrentam obstáculos e incertezas durante o processo de implementação e esses não são, em sua maioria, previstos na elaboração. Para analisar tais conflitos é preciso verificar fatores externos e internos.

No que tange à pesquisa aqui apresentada, resultados apontam para uma variedade de adaptações na forma de conduzir políticas com a mesma finalidade, ou seja, manter a segurança nas escolas. Existem ações desenvolvidas por determinada área que podem impactar, positiva ou negativamente, os resultados de outra área. Por exemplo, um dos programas aqui analisados, *Escola Viva, Comunidade Ativa*, é uma iniciativa da área da educação, mas cujos resultados impactam diretamente na área da Segurança Pública, inclusive no cumprimento das metas do acordo de resultados do Governo do Estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, a abordagem neoinstitucional colabora na compreensão das variáveis culturais existentes nas tomadas de decisão e colocação dos programas em prática. Por outro lado, a análise das redes colabora na compreensão da integração desejada entre instituições como polícia, escola e comunidade na atuação em prol da segurança. Seguindo esta perspectiva, a seção 2.2 pretende apresentar uma análise do processo de produção das políticas públicas e da gestão em rede, para uma melhor compreensão, no capítulo 4, da importância da fase de implementação dos programas e serviços aqui contemplados.

2.1 O ciclo das políticas públicas como instrumento heurístico

Inicialmente, é preciso pensar na lógica que conduz uma questão, ou problema, à agenda governamental, chamando a atenção dos agentes responsáveis pela formulação de políticas públicas. Chamada a atenção dos agentes formuladores, as questões são tratadas e analisadas pelas comunidades de políticas nas quais os representantes do governo escolhem determinadas ações que visam resolver o problema, ou questão, inicial. Finalmente, as ações devem ser colocadas em prática, considerando quem vai implementar, como e com que recursos.

Teoricamente, este seria o fluxo, ou chamado “ciclo” das políticas públicas. Mas há várias outras questões a serem abordadas ao longo deste percurso. Há que se considerar vários aspectos que influenciam tanto as escolhas das ações quanto os seus resultados.

A análise de políticas públicas, pensadas como um ciclo, traz algumas controvérsias. Para Subirats (1994), o processo das políticas públicas passa, necessariamente, pela definição do problema, e este deve ter relevância pública para assumir espaço na agenda pública. Identificado o problema, o próximo “passo” seria o processo de formulação de políticas. Posteriormente, inicia-se o processo de decisão, escolha das melhores alternativas para solucionar o problema identificado inicialmente. A “fase” seguinte é descrita como o processo de implementação, na qual agentes implementadores irão colocar em prática as políticas formuladas e, finalmente, segue a “fase” de avaliação das políticas públicas.

Como visto, o processo de políticas públicas pode se desenvolver através de “fases” descritas como formulação e implementação, dentre outras. A esse respeito, Kingdon (apud CAPELLA, 2007) publicou um trabalho dedicado especificamente à “fase” de formulação. Para o autor, a identificação do problema e a proposta de solução são processos independentes e distintos da “fase” seguinte, que seria a implementação. O autor, em seu modelo, defende a existência de três fluxos que conduziriam ao processo de formulação de políticas públicas: problemas, soluções/alternativas e dimensão política. Para melhor entendimento do primeiro fluxo, o autor propõe a diferenciação entre um problema e uma questão, sendo essa entendida como uma situação social que não desperta uma ação, mas que pode transformar-se em um problema quando chama a atenção dos agentes que participam de um processo decisório. Já no segundo fluxo, as soluções são alternativas, são idéias ligadas à percepção de problemas específicos. Ou seja, as soluções são criadas e depois se procuram problemas aos quais aquela solução possa servir. Nesse fluxo as idéias são construídas nas comunidades de políticas (*policy communities*), que são compostas por especialistas de determinada área de interesse. Por fim, o terceiro fluxo, dimensão da política, tem sua própria dinâmica e regras, pois o processo de negociação e barganha envolvido nesse fluxo pode influenciar diretamente a tomada de decisão.

De acordo com Subirats (1994), existem diversos atores envolvidos com a formulação das políticas públicas, quais sejam: cidadãos, parlamento, sistema judicial, governo, burocracia, opinião pública, partidos políticos, grupos de interesses. Para Kingdon (apud CAPELLA, 2007), os atores responsáveis por alternativas de solução, ou seja, pela formulação, fazem parte de comunidades, *Policy communities*, compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses específicos.

O modelo de Kingdon é bastante útil para elucidar a dificuldade de conceber o ciclo das políticas públicas como etapas unilineares, no qual cada “fase” seria precedida por outra

numa lógica linear. Como veremos agora, esta idéia de etapas pode induzir a um engano. Como fundamenta Capella (2007), a questão não pode ser analisada assim, isoladamente, como se cada “fase” fosse independente uma da outra, ou ainda, dos agentes e interesses envolvidos no processo.

Inicialmente os estudos eram focados numa visão clássica das políticas públicas, na qual se separa o processo de formulação do processo de implementação, como se estas “fases” fossem distintas uma da outra. Esta visão não considera a possibilidade de inter-relação ou mesmo de retro-alimentação do ciclo. Tal visão apenas prevê que uma ação seja executada de cima para baixo (*top down*), não considerando a possibilidade de reorganização ou mesmo de ajuste entre uma e outra fase. “A implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA; MELO, 2000). Nesse sentido, para os autores, a implementação é fundamentalmente um jogo de apenas uma rodada.

Pensando pela lógica “etapista” da concepção de “ciclo” do modelo de políticas públicas, após o processo de formulação a “fase” de implementação seria a efetivação/aplicação de medidas que solucionariam o problema que deu causa à política pública.

Para Subirats (1994), é a “fase” de avaliação que pode possibilitar um novo desenho da política e/ou identificação de novos problemas. Com tal afirmação o autor aponta que cada uma das “fases” seria dependente uma da outra.

Tal perspectiva pressupõe que os possíveis desvios possam ser sanados através de um monitoramento das ações, uma vez que os problemas podem estar relacionados aos aspectos relativos à capacidade dos agentes implementadores, ou por problemas de natureza política, ou, ainda, derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores afetados negativamente pela política (SILVA; MELO, 2000).

De fato, esta visão do ciclo de políticas como um processo é um avanço em relação à visão clássica. Porém, esta perspectiva, de acordo com Silva e Melo (2000), confere centralidade ao processo de formulação em relação às demais fases e considera que essa é uma “fase” sem problemas, na qual diagnósticos são sempre corretos, o agente formulador dispõe de todas as informações necessárias, assim como um modelo causal verdadeiro. O que os autores apontam é que agentes formuladores, em tese, trabalham com dados eficientes, baseados em diagnósticos corretos e que estas ferramentas proporcionam um escopo de informações suficientes para a formulação de uma política perfeita.

Cabe ainda dizer que a “fase” de formulação e a “fase” de implementação não são independentes e podem sofrer influências diversas, principalmente em função do status e do lugar ocupado por seus agentes.

Os servidores públicos exercem maior influência sobre a geração de alternativas e sobre o processo de implementação de políticas do que com relação ao processo de formulação da agenda governamental. A pesquisa de Kingdon atribui esse fato, em parte, à forte hierarquia organizacional que favorece um modelo centralizador de *agenda-setting*. A formulação de agenda parte da cúpula organizacional, perpassando os diversos níveis hierárquicos, nos quais os servidores – principalmente os de linha –, concentram-se mais na proposição de soluções e alternativas e na administração de políticas já existentes do que na sua formulação (CAPELLA, 2007, p. 103).

Exatamente nesse sentido, Ham e Hill (1996) enfatizam a tendência de alguns estudos em fazer uma distinção entre a formulação de políticas e sua implementação. Para autores que fazem essa distinção, a implementação seria um processo de consecução, por parte de agentes ou grupos de agentes, dos objetivos das políticas previamente estabelecidos. Os autores chamam a atenção, ainda, para o fato de que diversos estudos revelam uma preocupação em identificar que muitas coisas falham entre o processo de formulação e os resultados alcançados, apontando assim uma preocupação acerca do processo de implementação uma vez que o mesmo requer uma análise mais apurada, conforme faremos mais adiante. Encaramos aqui o desafio de entendermos, como sugere Hill (1993), que o processo de produção de políticas enfatiza a maneira como as redes de políticas funcionam de uma forma relativamente integrada, passando pelo processo de formulação até a implementação por parte dos agentes responsáveis.

Molina (2002) chama a atenção para os estudos acerca da questão interativa do ciclo das políticas públicas. Para o autor, políticas e programas sociais, na América Latina, tradicionalmente, têm seguido um caminho inflexível que visa responder às demandas de cima para baixo sem consulta prévia dos interessados. Consequência disso é que surge a necessidade de flexibilizar o processo das políticas públicas, repensando, assim, a maneira como componentes distintos se relacionam. O modelo “interactivo e iterativo”,

[...] propone un processo de formulación y ejecución de políticas y programas, que se caracteriza por una íntima relación entre sus dos componentes clave – formulación y gestión – de tal manera que los dos interactúen entre sí y respondan a los intereses de los diversos involucrados. (MOLINA, 2002, p.1).

Molina (2002) propõe, em seu modelo de formação de políticas sociais, 5 características básicas: (a) maior alcance dos atores essenciais, que consiste na definição do problema, opções para enfrentar o problema, gestão da alternativa selecionada e monitoramento e avaliação; (b) interatividade dos 4 componentes, o que o torna menos rígido devido à troca constante de informações; (c) participação, que é o que proporciona maior solidez e sustentabilidade das ações; (d) democracia nas decisões; (e) equilíbrio entre esses quatro componentes do modelo, que é o diferencial, pois coloca definição do problema, criação de alternativas, gestão e monitoramento em igualdade de condições. A diferença entre o modelo proposto pelo autor e os demais repousa na valorização dos 4 componentes do “ciclo” de uma forma equilibrada, dando igual importância a cada um deles. Para o autor é isso que define um processo mais eficaz e dinâmico na formação de políticas, pois é

[...] necesario tener una permanente evaluación que permita ir conociendo los resultados e ir ajustando la formulación-acción a los cambiantes contextos; y donde se rescata la importancia de la participación – en la definición del problema, en las decisiones sobre herramientas a seguir, y la ejecución misma -, como de una toma democrática de decisiones. (MOLINA, 2002, p.20).

O trabalho de Molina (2002) é de fundamental importância para entendermos que começam a aparecer novos modelos de análise de políticas públicas que consideram o “processo” de formulação e implementação interdependentes, e não mais “processos” distintos e independentes.

Entendidas as “fases” que compõem o processo de políticas públicas, a próxima seção oferece uma análise das redes que permite compreender os vínculos que interligam instituições e agentes entre si.

2.2 Comunidades, redes e domínios de políticas e seu impacto sobre o desenho das políticas públicas

A proliferação de redes é um fenômeno recente. Tais redes envolvem “diferentes atores, organizações de núdulos, vinculados entre si a partir de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada” (FLEURY, 2002, p. 1).

O conceito de redes tem sido amplamente utilizado em várias disciplinas, muito embora não haja um consenso quanto ao uso do seu conceito. Scherer-Warren (2006) analisa, no contexto da sociologia, as redes de movimentos sociais e as novas formas de organização

da sociedade civil. As redes de movimentos sociais são o resultado de um processo que envolve 3 níveis de organização social: *associativismo local*, composto por associações civis, movimentos comunitários e sujeitos sociais envolvidos em um plano mais cotidiano; *formas de articulação inter-organizacional* compostas por fóruns da sociedade civil, associações nacionais de ONGs e redes de redes; *mobilização na esfera pública*, composta por movimentos sociais localizados, ONGs, fóruns de redes que se manifestam publicamente envolvendo simpatizantes com intuito de chamar a atenção da mídia. Redes de movimentos sociais “pressupõem a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum, os quais definem os atores ou situações sistêmicas antagônicas que devem ser combatidas e transformadas” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 113).

De acordo com Castells (1999), o conceito de rede é apropriado pela engenharia para descrever redes de abastecimento de água, energia elétrica, telecomunicação e internet. No campo da sociologia, o conceito é relacionado à interação, que é o elemento central na análise das redes. Frey, Penna e Czajkowski Júnior (2005) asseveram que a rede depende de um conjunto de atores interconectados através de relações relativamente estáveis, não hierárquicas e independentes. “A abordagem de redes sociais parte do princípio de que o homem é um ser social que mantém diversos tipos de relacionamentos e interações com outras pessoas” (FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JÚNIOR, 2005, p. 5).

No que toca à administração pública, a teoria mais tradicional da gestão organizacional contesta a separação entre política e administração. Porém, a mesma teoria reforça a idéia de que a “hierarquia centralizada é incapaz de responder às necessidades atuais de coordenação flexível de múltiplos atores interdependentes” (FLEURY, 2002, p. 5). A autora aponta, ainda, outra corrente que se dedica ao estudo das redes, o neocorporativismo. Tal corrente assume que vários vínculos foram criados, pelas sociedades modernas, que reforçam a dependência entre governo e grupos de interesses. Os vínculos são apontados como: triângulo de ferro, *issue networks*, anéis burocráticos, meso-corporativismo e outros.

A noção mais abrangente de rede dá conta de uma série de distinções que vão desde a noção de redes virtuais de relacionamentos modernos até a noção de entrelaçamento de atores no interior de grupos sociais. Novas tecnologias de comunicação e disseminação de informações também devem ser consideradas no que se refere ao estudo das redes de políticas públicas. Podemos aqui usar como exemplo o caso do orçamento participativo, em que ambos os exemplos de rede apontados colaboram com a escolha da sociedade, uma vez que, atualmente, é o meio virtual em rede que impulsiona e efetiva a participação da sociedade civil na definição e execução de políticas públicas. Há, então, uma valorização das

comunidades locais, as quais deixam de ser apenas beneficiadas pela política pública, de cima para baixo, mas também ocupa lugar de destaque na escolha dos temas e das necessidades emergentes.

O reconhecimento da importância analítica de redes de políticas que formulam e colocam em prática programas de governo quebra com um conceito mais tradicional, de padrão centralizado e característico pela distribuição vertical de poder. Um padrão descentralizado, que reconhece a interação dos agentes envolvidos no processo, tem dado lugar às novas discussões em políticas públicas que agregam em seu escopo as análises sociológicas das redes e os processos de formulação. Conforme assevera Jordana (1995), a noção de *policy network* é uma forma de enfrentar concepções mais tradicionais que se baseavam, primordialmente, nas ações da burocracia.

La introducción del término *policy network* es una forma de reconocer que éstas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la Administración ya no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel. Por otra parte, desde la perspectiva de las organizaciones de intereses, el término *policy network* ha servido para reconocer la existencia de dependencias mutuas entre lo privado y lo público, que afectan tanto a la dinámica interna de las organizaciones, como sus mecanismos de actuación. (JORDANA, 1995, p. 77).

Com efeito, o autor afirma, também, que as decisões surgem dentro das redes de atores públicos e privados que podem atuar tanto em nível regional, como nacional ou internacional. Em seus estudos Jordana (1995) lança mão de inúmeras tipologias criadas para identificar as redes de políticas, que, de certa maneira, comungam da idéia de que o que caracterizam as redes de políticas são atores públicos e privados e o número de atores envolvidos, sejam eles pertencentes a agências estatais ou atores sociais.

O termo *Policy network* é fortemente marcado pelas mudanças na organização social e na gestão de governo, na qual a sociedade deixa de ter um papel passivo, passando a ocupar um papel relevante na formulação e implementação de políticas públicas em arranjos inovadores de governança (FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JÚNIOR, 2005,).

A utilização dos estudos de redes para análise de políticas públicas partiu de uma concepção mais tradicional. Para Lowi (apud FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JÚNIOR, 2005), a concepção tradicional assume o pressuposto de que *Policies* determinem *politics*, dando assim mais atenção ao conteúdo das políticas e menos ao conteúdo estrutural da política (*polity*) e às instituições. Tal modelo não se sustenta em países em desenvolvimento, uma vez que se esbarra em limitações institucionais. Para Frey, Penna e Czajkowski Júnior

(2005) é preciso tomar as 3 dimensões da política para posteriormente fazer uma análise das redes de políticas públicas. Apenas se considerarmos *Policy* como programas e planos, *politics* o processo e estilo político e *polity* instituições e ordem política, é possível demonstrar o potencial das redes.

A vertente neoinstitucionalista, já apresentada, centra sua análise nas instituições (*polity*). Cabe ressaltar que tal corrente lança luz sobre as interrelações entre *polity*, *politics* e *policy* para entender a interação entre instituições, seus processos e o conteúdo das políticas (FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JÚNIOR, 2005). Sendo assim, “o neoinstitucionalismo se torna mais promissor para o contexto de democracias institucionalmente pouco consolidadas, uma vez que a fluidez institucional exige uma atenção particular para as complexas interrelações entre *polity*, *politics* e *policy*” (FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JÚNIOR, 2005, p. 7). Teorias neoinstitucionalistas ampliam o conceito de instituições, abrindo o leque e considerando, assim, as instituições informais no processo e reconhecendo o papel dos atores políticos e do estilo político. Assim, teorias neoinstitucionalistas consideram também as variáveis culturais e padrões de comportamento das sociedades. Como assevera Frey, Penna e Czajkowski Júnior (2005) este ponto de vista parece mais compatível tanto com as pesquisas empíricas quanto com as teorizações acerca das jovens democracias. A valorização da variável cultural pode ser um bom ferramental para o entendimento de alguns padrões de inter-relações encontrados no Brasil, com destaque para o “jeitinho brasileiro” de se adaptar às normas e regras.

Há também uma variedade de tipologias das redes que, conforme aponta Fleury (2002), são definidas de acordo com o nível de institucionalização, o número de participantes, a configuração das políticas, ou ainda os tipos de atores envolvidos e a função principal da rede, como redes de problemas, redes profissionais, redes intergovernamentais, redes de produtores (BORZEL apud FLEURY, 2002).

O tamanho de uma rede pode ser uma variável importante para o entendimento do comportamento sociológico e político das mesmas.

Podemos imaginar que no âmbito das políticas públicas, um *issue-network* relacionado a um projeto de reciclagem de lixo deve ser certamente de mais fácil coordenação do que um amplo *policy network* de políticas ambientais que exige a colaboração de um grande número de secretarias, organizações privadas e não governamentais (FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JÚNIOR, 2005, p. 13).

Nesse sentido, uma rede pode ser identificada pelo número de atores e pelas relações que se estabelecem em seu interior e com outras redes. A conectividade de uma rede pode ser

mensurada através destas ligações estabelecidas. Estes aspectos nos permitem, ao contrário das teorias tradicionais, investigar processos e comportamentos que impactam e influenciam diretamente no comportamento de uma rede, entendida aqui como interações de diferentes instituições e grupos, tanto do executivo, do legislativo como da sociedade, na gênese e na implementação de uma determinada *policy* (HECLO, 1995).

Como nos chama a atenção Subirats (1994), tanto o processo de implementação quanto o processo de elaboração envolvem diferentes níveis de governo, órgãos administrativos e interesses conflitantes. Há a necessidade de fazer um arranjo, no qual atores e agências se voltam para a solução de um problema, agrega uma variedade de interesses de grupos de pressão distintos, influências políticas conflitantes e troca de favores.

A este emaranhado, que envolve grupos de atores sociais e políticos, podemos denominar *policy-network*. “Cada política gera seu próprio emaranhado de organizações e interesses, conectados entre si por dependências financeiras ou administrativas, e distinguíveis entre si pelos cortes na estrutura supostamente geral de que dependem” (SUBIRATS, 1994, p. 119). Uma rede de políticas envolve níveis de interesses que podem ser contrastantes, ou ainda, envolve grupos de pressão, necessidade de apoio e barganha que podem influenciar na condução das políticas.

De acordo com Smith (apud HILL, 1993), os interesses de atores estatais desenvolvem junto com os interesses dos atores dos grupos e o grau de autonomia desses atores depende da natureza das redes de políticas.

Coelho (2009) faz um estudo refinado com base teórica focada no institucionalismo histórico, o qual revela que, enquanto corrente teórica que analisa o resultado das políticas tomando por base as relações intergovernamentais, o neoinstitucionalismo privilegia o papel do governo federal no processo de descentralização das políticas (COELHO, 2009, p. 29). Porém, como revela o autor, tais estudos não são suficientes para analisarem o fenômeno de difusão das políticas nacionais pelo país. Conforme alerta Abrucio (apud COELHO, 2009), o desafio do executivo federal é exatamente manter equilíbrio entre difusão de políticas nacionais e a competição federativa por inovação institucional, o que pode configurar no excesso de concorrência.

Conforme assevera Coelho (2009), tal processo carece de pesquisas acadêmicas, e essa falta de análises acerca da disseminação de políticas entre governos subnacionais levou o autor a identificar uma série de rótulos utilizados para explicar a difusão de políticas, e apresentar diversas tipologias de difusão, dentre elas *policy Communities*. Para o autor as *Policy communities* “são um tipo de mecanismo de difusão que promove “disseminação de

políticas e informações a partir de uma rede de interação formal que envolve troca de experiências e a busca por solução de problemas comuns” (COELHO, 2009, p. 42). Nesse sentido, as comunidades de políticas são um dos mecanismos de difusão de políticas.

O conceito de comunidades de políticas foi desenvolvido por Marsh e Rodhes (apud HILL, 1993), que consideram que as mesmas: têm membros comparativamente limitados, com interesses econômicos ou profissionais; partilham valores e interagem frequentemente; partilham recursos regulados por um líder do grupo; têm relativo equilíbrio de poder entre os membros. Em contraste com as comunidades, as redes são grandes e diversificadas; têm níveis baixos de consenso e contatos flutuantes; recursos variados ou incapacidade para regular seu uso em base coletiva; poder desigual. Este último é um fator que pode estimular a competição ao invés da cooperação.

Stogstad (2005) chama a atenção para o fato de que a literatura acerca das *Policy networks* se divide em duas vertentes: uma em que as redes consistem em relações interpessoais e a outra, utilizada por cientistas políticos e analistas públicos, na qual as redes são entendidas como estruturas entre corporações públicas e atores privados. Sobre *Policy Communities*, a autora afirma que também não há um consenso, mas que há alguns pontos de concordância entre aqueles que aderem às redes ou às comunidades de políticas.

Enquanto alguns analistas argumentam que redes são tão onipresentes que constituem o padrão dominante de governo, em algumas políticas como na União Européia, Canadenses têm sido mais cautelosos, sugerindo investigação empírica em casos nos quais procedimentos políticos se dão via rede de políticas (STOGSTAD, 2005).

Ambos, redes e comunidades, são organização de interesses em que as mudanças podem ser influenciadas por relações externas, mudanças sociais ou econômicas, divisões dentro das redes e desafios entre redes ou dentro das comunidades.

Para Marques (2003), os atores agem em um ambiente estruturado por redes de relações entre indivíduos e organizações no interior da comunidade política, “nos mais variados “domínios das políticas públicas”, as preferências de políticas são produto do encontro e da negociação, no interior das redes, de projetos produzidos na comunidade e trazidos, por exemplo, da dinâmica eleitoral e de grupos políticos que são alçados ao poder institucional, assim como associações presentes na sociedade” (MARQUES, 2003, p. 53).

As comunidades de políticas são, então, responsáveis pela disseminação das idéias voltadas para a resolução de problemas, e tais idéias circulam a partir de uma rede de trabalho. É fundamental ressaltar a importância da sociedade na criação de alternativas e na condução de soluções, bem como na implementação. As redes de políticas, de acordo com

Hecló (1995), expressam as relações que mobilizam determinado grupo em torno de interesses específicos, mas não desconsiderando a existência de sub-grupos que se organizam dentro de uma mesma rede.

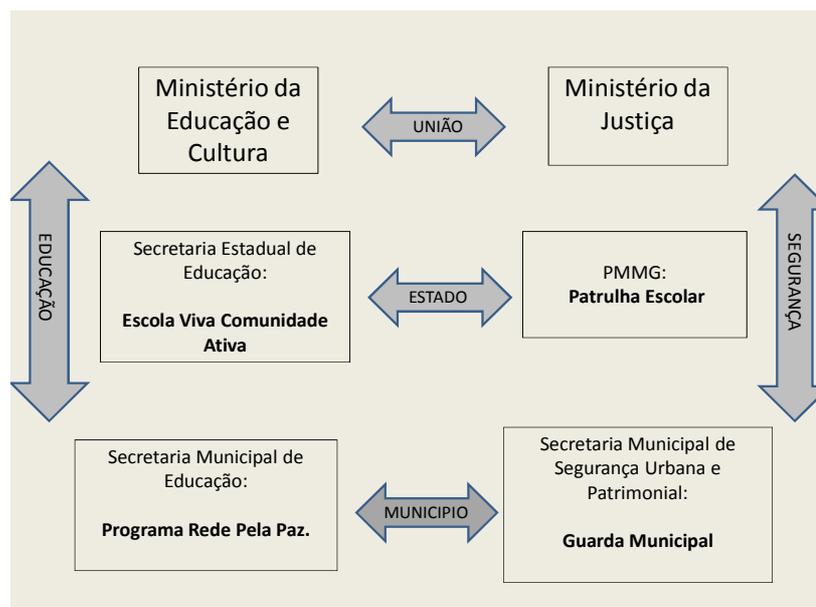
Podemos perceber que, no processo de análise das redes de políticas é, preciso considerar uma gama de fatores que envolvem ações coletivas e atores corporativos, para além da abordagem institucional. Uma abordagem das relações e das ações coletivas e organizadas, que dê foco nas conexões entre os atores, é bastante útil para entendermos o comportamento dos programas analisados, uma vez que permite identificar padrões distintos de comportamento na condução dos programas ou serviços, mas que, de certa maneira, estão calcados em tendências sociais.

Entendidas as influências que as redes de políticas, assim como os atores diretamente implicados, podem exercer sobre as políticas públicas, o próximo capítulo tem por finalidade apresentar os programas e serviços ora analisados e contrastar o desenho dos mesmos buscando identificar convergências, complementaridades e diferenças entre eles.

3 SEGURANÇA PÚBLICA E EDUCAÇÃO: DUAS ÁREAS DISTINTAS NA PROVISÃO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS EM BELO HORIZONTE

Em consonância com o objetivo geral desta pesquisa - analisar e contrastar a forma de atuação de duas áreas temáticas distintas, Educação e Segurança Pública, no que tange à provisão de serviços de segurança escolar, prestados através das Secretarias Estadual e Municipal de Educação, Polícia Militar de Minas Gerais e Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial, tendo como foco as instituições públicas de ensino de Belo Horizonte, destacando os níveis de ensino fundamental e médio – o presente capítulo apresenta uma descrição objetiva dos programas que serão analisados, buscando relatar o histórico dos mesmos para, a partir de então, contrastarmos as principais características do desenho dos programas formulados pelas duas áreas temáticas e pelas duas esferas de governo.

Cabe ressaltar que, além dos níveis estaduais e municipais, que são o foco deste estudo, os programas ora analisados têm influência da esfera de governo Federal e da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), organização internacional, como será apresentado neste capítulo. Preliminarmente, o quadro que se segue ajuda a localizar melhor os quatro programas analisados, sua relação com as distintas esferas de governo e áreas temáticas.



QUADRO 2: Programas analisados distribuídos por área temática e por esferas de governo

Fonte: Elaborado pela autora.

A UNESCO é um órgão que norteia algumas iniciativas implementadas pelas Secretarias de Educação, em destaque aqui para o nível estadual e municipal. Ao longo da pesquisa percebeu-se que, enquanto uma organização internacional, a UNESCO tem influenciado diretamente as ações na área da educação através do fomento de programas na esfera federal, estadual e municipal, com propostas e modelos de atendimento às escolas que, ao longo dos tempos, vêm sendo adaptados às realidades locais.

Um exemplo de programa criado pela UNESCO e que norteou as diretrizes das secretarias estaduais e municipais é o programa *Abrindo Espaços: educação e cultura para a paz*. Criado pela UNESCO no ano de 2000, o programa trabalha com base nos preceitos de que a escola é um local privilegiado que pode proporcionar, através do aprendizado, melhores oportunidades futuras, assim como proporciona, também, mudanças sociais através das trocas que se estabelecem entre os jovens, com os jovens e para os jovens. A respeito deste programa trataremos na seção 3.3, mais adiante.

É prudente ressaltar, conforme asseveram Gonçalves e Sposito (2009), que o Ministério da Justiça esteve à frente das iniciativas de redução da violência escolar. Em 1999 criou uma comissão para tratar da questão em parceria com institutos de pesquisa e ONGs. Tais parcerias resultaram no programa *Paz nas Escolas* no ano 2000, desenvolvido em 14 estados brasileiros com as seguintes atividades: campanhas de desarmamento da população; formação e treinamento de jovens e policiais na técnica de mediação de conflitos; e capacitação de jovens e policiais em direitos humanos e ética.

O Ministério da Justiça formula algumas políticas de segurança nas escolas promovendo ações de capacitação aos professores e diretores na condução do tema da segurança nas escolas, assim como financiamento de projetos, frutos de experiências exitosas em diversos estados brasileiros.

Uma das mais importantes iniciativas do Ministério da Justiça foi a realização da primeira conferência de Segurança Pública, realizada em Brasília no ano de 2009². No evento foi realizada uma *Feira do Conhecimento em Segurança Pública com Cidadania* (BRASIL, 2009a), na qual foram apresentadas diversas iniciativas na área de segurança pública. Entre os mais de trinta stands montados na feira as instituições participantes tiveram oportunidade de apresentar suas experiências, resultados, avanços e desafios no trabalho realizado dentro dos seguintes eixos temáticos: gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; financiamento e gestão da política pública de segurança; valorização profissional

² A participação desta autora no evento proporcionou algumas reflexões de ordem prática.

e otimização das condições de trabalho; repressão qualificada da criminalidade; prevenção social do crime e das violências e construção da paz; diretrizes para o sistema penitenciário; e diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes.

Mais especificamente, com base no tema deste trabalho, foram apresentados diversos projetos que buscam manter a segurança nas escolas através de ações sociais, quais sejam: Escola Participativa: construindo segurança, do Instituto de Defesa dos Direitos Humanos (IDDEHA); Grêmio em Forma, do Instituto Sou da Paz; Programa Cidadania e Paz nas Escolas, da Secretaria de Estado da Segurança Pública de Sergipe; dentre outros.

O Ministério da Justiça, através do Programa Nacional de Segurança e Cidadania (PRONASCI), tem incentivado, através do apoio e financiamento, a criação e manutenção das Guardas Municipais em todo o país. Para melhor entendimento destas ações do governo federal cabe citar a experiência de Belo Horizonte, que tem como objetivo garantir a presença da Guarda Municipal em todas as escolas municipais. No ano de 2008 foram transferidos R\$1,3 milhão do Ministério da Justiça diretamente ao município³ para este propósito. Tal financiamento teve como objetivo a instalação de 5 núcleos de polícia comunitária, capacitação dos Guardas Municipais para prevenção e combate ao uso de drogas e implantação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), que é um órgão deliberativo, no qual participam representantes do governo municipal, Guarda Municipal, Secretaria Municipal de Educação e outros órgãos.

O Ministério de Educação e Cultura (MEC), através da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), desenvolveu em 2004 um programa de proteção às crianças e adolescentes no que tange à violação dos direitos. O programa é denominado *Escola que Protege* e tem como objetivo capacitar os profissionais da educação básica e incentivar a produção de material didático voltado para a defesa dos direitos das crianças e adolescentes e o enfrentamento de todas as formas de violência contra os mesmos.

Dois anos após a sua formulação, conforme aponta Faleiros e Faleiros (2007), o programa priorizou a formação de professores e demais profissionais envolvidos, através de um curso de educação à distância, desenvolvido pela Universidade Federal de Santa Catarina, seguido de etapa presencial realizado em todas as regiões do Brasil, por intermédio das Universidades Federais e Estaduais.

Atualmente, em 2009, houve a descentralização do programa que, através do financiamento direto às instituições, passou a incentivar o desenvolvimento de projetos que

³ Consta do documento: Belo Horizonte em números: administração pública com responsabilidade social 2008 distribuído pela Prefeitura de Belo Horizonte.

pudessem abarcar várias instituições voltadas para a proteção da criança e do adolescente. De acordo com a resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 17, de abril de 2009, o programa

[...] estabelece orientações para a apresentação, a seleção e a apoio financeiro a projetos de instituições públicas de educação superior e da rede Federal de ensino profissional e tecnológico (com educação superior) para a formação continuada de profissionais da educação da rede pública de educação básica voltados para o enfrentamento, no contexto escolar, das diferentes formas de violência contra crianças e adolescentes (BRASIL, 2009b, p. 1)

O apoio financeiro, conforme art. 2º parágrafo único, será processado mediante solicitação, por meio de projetos elaborados por instituições públicas federais ou instituições públicas estaduais e municipais. A Resolução ainda prevê que os projetos devam ter alguma articulação com: alguns programas já existentes - a exemplo do “Compromisso Todos pela Educação” -; organizações e entidades públicas e privadas que incentivem a produção de material didático; entidades com experiência nos campos da educação, direitos humanos e promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes; e secretarias de educação dos municípios incluídos nos programas “Mais Educação” e “Escola Aberta”.

O programa *Escola que Protege* prioriza municípios que tenham envolvimento com: a matriz intersetorial de enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes; Programas de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças no Território Brasileiro; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; Programa Nacional de Segurança com Cidadania; e Programa mais Educação.

As instituições que tiveram seus projetos aprovados de acordo com o Art. 19 da presente Resolução,

[...] comprometem-se a promover estudos, acompanhar e efetivar registros de experiências, identificar boas práticas e sistematizar achados na perspectiva da presente Resolução, que devem ser encaminhados pela instituição parceira ao Ministério da Educação como um dos produtos da parceria. (BRASIL, 2009b).

Nesse sentido, o MEC financia instituições que promovam ações educativas com foco na violência nas escolas. Em conversa com informantes da SMED foi relatado que em Belo Horizonte o MEC financiou, através da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), capacitações para professores da rede municipal de ensino, que ocorreram na Universidade Federal de Minas Gerais.

Cabe ressaltar que as informações contidas neste capítulo são resultado de diversas fontes de pesquisa, como fontes orais e documentais, conforme consta da metodologia

apresentada mais adiante. Ao longo do período de coleta de dados, vários documentos foram analisados, entrevistas realizadas e arquivos foram consultados. Em alguns casos os documentos arquivados foram disponibilizados a esta pesquisadora para consulta, sendo que alguns deles são documentos de circulação interna, memorandos, atas de reuniões e anotações pessoais dos responsáveis pela formulação dos programas. Nesse sentido, alguns dados não foram referenciados, visto que não são registros oficiais, mas fazem parte da memória do departamento e dos funcionários envolvidos no processo, logo, serviram como fonte legítima de pesquisa devido à importância no que tange à construção dos programas ora analisados. Quanto às entrevistas, essas aconteceram nos meses de novembro de 2008 a abril de 2009, sendo que os entrevistados escolhidos ocupavam cargos estratégicos tanto na elaboração de programas e serviços como na distribuição e escolha de pessoal na administração pública Estadual e Municipal.

No que tange às entrevistas, na fase de construção do desenho das políticas, foram entrevistados: um oficial da PMMG envolvido com a formulação do serviço aqui analisado e identificado pela descrição Oficial PMMG ao longo do texto; um gerente da Guarda Municipal que será identificado ao longo do texto pela descrição Gerente GM; dois coordenadores do programa da Secretaria Estadual de Educação, identificados pela descrição Gerente SEE e Subsecretária SEE; e dois coordenadores da Secretaria Municipal de Educação, porém, esses últimos, ao contrário dos demais, foram necessários mais encontros e conversas informais do que entrevistas gravadas.

Por fim, os nomes dos entrevistados serão preservados, utilizando-se nomes fictícios, apresentados em quadro no apêndice do trabalho, no qual serão identificados apenas o órgão ou instituição a que pertence. Essa estratégia se justifica pelo compromisso ético da Instituição de ensino, da qual faz parte esta pesquisadora. Todos os entrevistados leram, dataram e assinaram um documento intitulado “termo de consentimento livre e esclarecido” que garante, dentre outras coisas, que os nomes dos mesmos serão preservados.

3.1 Notas metodológicas

Para uma retratação mais fiel do desenho dos programas, traçando com fidelidade os objetivos e diretrizes dos mesmos, e, conseqüentemente, tentando amenizar as dificuldades no que tange à coleta de dados nas instituições públicas, foram realizadas, também, entrevistas

semi-estruturadas, gravadas, com quatro coordenadores e/ou responsáveis pelo processo de formulação dos programas e serviços. Cabe ressaltar que este tópico, especificamente, centra seu foco no processo de formulação dos programas e serviços, sendo que o processo de implementação será discutido mais adiante.

O processo de análise e comparação entre os quatro programas, a forma de atuação de cada um, as convergências, complementaridades e diferenças entre as áreas temáticas e as esferas de governo diretamente implicadas, exigiu uma longa fase de coleta de dados, memorandos, cartilhas e documentos. Um processo quase infindável de idas e vindas aos órgãos competentes. Mesmo de posse de vários documentos algumas informações ainda necessitavam esclarecimento, o que só pôde ser amenizado com as entrevistas com pessoas específicas e que são responsáveis pela formulação das políticas.

Percebeu-se que alguns entraves na coleta de dados da pesquisa são inevitáveis, outros contornáveis. Assim, algumas conversas informais foram desmarcadas, entrevistas e documentos foram omitidos ou negados. Mas esse é o desafio do pesquisador: lidar com os “imponderáveis” da pesquisa. Alguns órgãos se mostraram mais abertos, com pessoas mais acessíveis, outros nem tanto, demonstrando uma preocupação ou desconforto com a presença do pesquisador.

Nesse sentido, o processo de elaboração deste capítulo, no qual são apresentados os quatro programas analisados, só foi possível com a intervenção de algumas pessoas ligadas aos órgãos competentes e que, conseqüentemente, fizeram a mediação entre a pesquisadora e as pessoas responsáveis pelo programa, as quais estão discriminadas em anexo, demonstrando assim que, apesar de ser um órgão público, nem todos estão abertos à sociedade acadêmica ou à população de modo geral. Algumas vezes é necessário conhecer alguém que trabalhe nas instituições ou ser recomendado por algum profissional da área de interesse.

A escolha dos quatro programas específicos se deu da seguinte forma. Foram analisados programas estaduais e municipais que tinham por objetivo manter a segurança, ou amenizar a violência, nas escolas. Os programas deveriam ser de responsabilidade de duas áreas temáticas distintas: Educação e Segurança Pública, foco deste trabalho. As pesquisas revelaram, então, que as Secretarias estadual e Municipal de Educação possuíam programas que, mesmo buscando também uma melhoria no desempenho pedagógico, trabalhavam também ações voltadas para a questão da segurança. Identificados estes programas, caberia então identificar como eles foram elaborados, com base em quais objetivos, com fomento de quais fontes de financiamento e outras informações.

Já a área da Segurança Pública trabalha, em nível municipal e estadual, com a presença ostensiva da polícia ou Guarda para inibir ações violentas dentro das escolas, sejam elas contra a pessoa ou contra o patrimônio. Entende-se que a presença física do Policial Militar ou do Guarda Municipal já é, por si, um fator de dissuasão da violência. É importante frisar que cada esfera de governo tem um tipo de serviço, com profissionais específicos. Destaca-se que há uma dependência unilateral em relação à prestação de serviços, ou seja, a atuação do Guarda Municipal, num flagrante de delito de evento de defesa social na escola, dependerá da ação da Polícia Militar na condução do aluno para a delegacia ou outro órgão responsável. Para a área de segurança pública, a manutenção da segurança nas escolas está condicionada à atuação destes profissionais, seja preventiva ou repressivamente.

A pesquisa inicial revelou a existência de 4 programas e/ou serviços de abrangência satisfatória nas escolas Estaduais e Municipais em Belo Horizonte. Identificados os mesmos, passou-se para a fase de análise, traçando os desenhos de cada um deles, como será apresentado ainda neste capítulo. Esta estratégia é muito importante também para entendermos, mais adiante, qual a influência dos profissionais na execução das metas traçadas para cada programa. O intuito será verificar as formas de atuação dos agentes implementadores, buscando perceber se a interação cotidiana e os saberes práticos desses agentes podem produzir reinterpretações das diretrizes dos programas já desenhados.

3.2 Segurança Pública: Apresentação dos programas analisados

A segurança escolar em Minas Gerais sempre foi alvo de atuação do policiamento, seja na forma de ações de prevenção ou repressão a crimes e contravenções, através das atividades rotineiras da patrulha policial. No estado de Minas Gerais, historicamente os “planos de emprego da Polícia Militar” sempre conceberam, através de suas diretrizes institucionais de policiamento, a escola como uma das prioridades no âmbito das ações de segurança pública. De acordo com o Cel Robson, envolvido com a formulação de programas de segurança nas escolas, as estratégias de policiamento, mesmo que não definidas em planejamento específico para a ação da patrulha em função da escola, definiam procedimentos em que toda atividade policial deveria ter como foco a proteção escolar. No dia-a-dia das atividades de patrulhamento rotineiro os comandantes deveriam priorizar suas ações de

prevenção junto àqueles estabelecimentos escolares identificados dentro do seu setor geográfico, além das demais atividades.

Nessa concepção, ainda de acordo com o Cel Robson, além do policiamento ostensivo geral, pode-se mencionar a atividade de policiamento de trânsito que, com destaque na capital, além das funções específicas de fiscalização e segurança no trânsito, tinha como missão, através de um batalhão de trânsito, a proteção dos alunos nos horários de entrada e saída das escolas que se localizavam nos principais corredores de trânsito. Dessa forma, a presença do policial era também uma referência de segurança e proteção dos alunos e da comunidade escolar.

Essa medida de proteção, através do policial militar de trânsito, sofreu algumas intervenções, nas quais foi reduzida a sua abrangência, pelo fato de que a atividade de policiamento de trânsito passou a ser realizada pela BH Trans. Sendo assim, o policiamento de trânsito deixou de atuar nas escolas.

Paradoxalmente, mesmo ao se constatar uma evolução dos problemas de segurança nas escolas, adotou-se uma medida que estava na contramão de uma demanda por maior segurança junto à comunidade escolar, com a retirada do policiamento de trânsito, uma vez que, além de suas atribuições originais, esse policial era uma referência de segurança nas escolas.

Nesse contexto, ocorrências de arrombamento, depredação do patrimônio escolar, agressões aos alunos e professores, uso e tráfico de drogas tomavam dimensões que preocupavam não só a polícia, mas toda a sociedade. Nesse sentido, os fatos demonstravam a necessidade de intervenção da polícia com estratégias voltadas especificamente para a escola.

De acordo com documentos consultados nos arquivos e na biblioteca da Academia de Polícia Militar – APM -, uma experiência que demonstrou a retomada da ação da polícia com foco na segurança escolar em Minas Gerais foi o plano *Operação Anjo da Guarda*, criado em abril de 1994 no 6º Batalhão da Polícia Militar da cidade de Governador Valadares, Minas Gerais. De acordo com Oliveira (2008), a operação visava intervir nas 39 escolas estaduais e 19 escolas municipais, atendendo a uma demanda dos estabelecimentos de ensino por mais segurança. O plano de *Operação Anjo da Guarda* tinha por objetivo executar o policiamento com base no trabalho voluntário dos policiais. O policial deverá exercer a ação de presença real na escola de sua responsabilidade. “A base de sustentação do plano é a responsabilidade consciente do militar escolhido. Seu compromisso como profissional de segurança pública em satisfazer a clientela da Polícia Militar é que permitirá o alcance dos objetivos colimados” (MINAS GERAIS apud OLIVEIRA, 2008).

O trabalho do policial seria calcado na sua responsabilidade enquanto profissional da Segurança Pública, exercido fora do seu expediente de trabalho por no mínimo 3 vezes por semana. O plano ainda previa um controle por parte da direção da escola, a qual deveria informar ao comando da Cia de Polícia sobre a atuação e presença do policial na escola. Conforme observa Oliveira (2008), o policial voluntário estaria sob a coordenação do seu comandante superior hierárquico e da direção da escola.

Em Belo Horizonte, no ano de 1996, mais especificamente na área de responsabilidade do 22º Batalhão, região centro-sul da cidade, foi implementado um modelo de policiamento com base na *Operação Anjo da Guarda*, o qual foi denominado de *Anjos da Escola*. O projeto contou com um levantamento diagnóstico da situação das escolas situadas na região do 22º Batalhão, que compreende alguns bairros da região centro-sul da cidade, muitos deles com presença de aglomerados urbanos.

A idéia foi de ampliar a ação de proteção escolar definida pelo projeto *Anjo da Guarda*, que se restringia à ação do policiamento para solução dos problemas de segurança pública na escola. O programa de proteção escolar *Anjos da Escola* vai além, estabelecendo uma visão de segurança plural. Ou seja, reconhecia outras causas para os problemas relacionados à segurança nas escolas, que não estavam relacionados apenas à falta de presença física do policial, mas ao ambiente físico e às oportunidades, identificados pela falta de muros ou de cercamento nas escolas, iluminação pública precária, desorganização urbana como lixo e mato no entorno, ausência de telefone público, fragilidade do sistema de segurança do patrimônio, em que muitas vezes não havia fechamento devido das portas, além do pouco conhecimento e envolvimento dos pais e da comunidade escolar acerca desses problemas. Nesse cenário, o envolvimento de outros atores, além da polícia, era imprescindível.

Dentro de uma nova concepção de compartilhamento das atividades de segurança, fundamentada numa visão de polícia comunitária, ainda em 1996 a PMMG tomou a iniciativa de contatar os diversos representantes envolvidos com a questão da segurança escolar, quais sejam: Secretaria Estadual de Educação, Secretaria Municipal de Educação, Representantes da regional centro-sul, representante da BHTrans, SLU e TELEMIG. De acordo com o Cel Robson, houve uma reunião e na oportunidade foram apresentados resultados do diagnóstico feito pela PMMG nas escolas da área do 22º batalhão, no qual constava informações sobre o grau de risco da escola em decorrência da sua localização, suas condições de infra-estrutura relacionadas à condição de cercamento, uso de equipamentos de segurança como grades e trancas auxiliares, presença de vigia, níveis de ocorrências relacionadas a drogas, agressões,

furtos e danos ao patrimônio. Tal diagnóstico contava também com algumas informações acerca do entorno das escolas, como lotes baldios, mato crescido, iluminação pública precária, existência de telefone público próximo e as condições de trânsito nas proximidades. Os dados apresentados estavam diferenciados por escolas, e cada um dos representantes presentes na reunião recebeu as informações relacionadas às intervenções no âmbito de competência do seu órgão. Ficou estabelecido o prazo de 90 dias para tomada das devidas providências cabíveis a cada órgão, sendo que ficou estabelecida uma data para o lançamento oficial do programa de proteção escolar *Anjos da Escola* para toda a comunidade escolar e demais órgãos envolvidos.

Como relata o Cel Robson, que se lembra com riqueza de detalhes, ao Estado e ao Município de Belo Horizonte, através de suas secretarias de educação, cabia mapear e diagnosticar a situação de infra-estrutura das escolas e do seu entorno, assim como analisar o grau de envolvimento da direção e do corpo docente nas questões relativas à segurança. À regional centro-sul coube a limpeza de lotes fronteiros às escolas e vias de acesso, melhoria da iluminação pública em parceria com a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), otimização das atividades de trânsito junto à BH Trans e verificação de alvará de funcionamento de bares no entorno das escolas. À empresa de Telecomunicações de Minas Gerais (TELEMIG) coube a instalação de telefones públicos nos educandários carentes desses equipamentos na região. À PMMG coube acompanhar as demandas de policiamento preventivo, identificando as escolas de maior risco, ou seja, aquelas com maiores índices de ocorrências, levantamento dos agentes infratores e proferir palestras educativas, visando adoção de medidas de auto-proteção, e denúncia de fatos relacionados a crimes e contravenções, assim como o compromisso de indicar um policial “padrinho” para cada escola.

Ao final dos 90 dias previstos após a reunião citada foi realizado o lançamento oficial do programa *Anjos da Escola* no Grande Teatro do Palácio das Artes, tendo como público alvo toda comunidade escolar envolvida, além dos representantes dos órgãos parceiros. Na oportunidade foram apresentadas as escolas que já tinham padrinhos, dados estatísticos de crimes, as melhorias realizadas por cada órgão parceiro, e foram apresentadas dicas de segurança específicas para direção escolar, professores, pais e alunos. Outra iniciativa apresentada pela PMMG foi a identificação dos vendedores ambulantes do entorno das escolas com um selo de identificação.

Desde então, através do *Anjos da Escola*, foi estabelecido um plano de ação específico para atendimento às escolas. Sendo assim, aquelas escolas identificadas com maior

vulnerabilidade foram apadrinhadas por um militar que ficasse à disposição da escola de acordo com a necessidade. As demais passaram a ser alvo de patrulhamento direcionado, que tinha como obrigação a efetivação das rondas escolares diárias. Ainda segundo o relato do Cel Robson, os resultados dessa estratégia foram altamente positivos com relação à redução dos crimes contra o patrimônio e contra a pessoa, com destaque para arrombamentos e agressões.

Um dos aspectos que justifica esses resultados foi que, além de lançar o policiamento estratégico, nos locais de maior necessidade, houve também a intervenção nos fatores que causavam os delitos, envolvendo todos os atores no âmbito das questões que eram de sua competência. Nesse sentido, essa estratégia se expandiu de forma espontânea para além da área do 22º Batalhão, alcançando outras unidades de policiamento na capital mineira.

Em 2001 o Comando de Policiamento da Capital (CPC) resolveu ampliar o programa *Anjos da Escola*, dando-lhe um novo formato. As atividades de segurança fundamentaram-se na identificação de uma viatura para patrulhamento das escolas. Sendo assim, a figura do “padrinho” ficou em segundo plano. Porém, para atender às demandas das escolas, foi criada uma importante ferramenta de denúncia, através do telefone 0800 300190, exclusivamente para as escolas. Tal iniciativa impulsionou a criação do disque denúncia da PMMG, ampliando o leque de denúncias para outros casos, além dos relacionados à escola. Este sistema que coloca o cidadão em contato direto com a instituição policial, inicialmente criado para atender apenas à demanda das escolas, foi o embrião do disque-denúncia da PMMG, que atualmente atende pelo número 181 em território estadual. O atual 181, Disque Denúncia Unificado agrega os demais órgãos do Sistema de Defesa Social, além da PMMG, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar.

A partir de 2001, cada Companhia de Polícia deveria lançar uma patrulha para policiamento nas escolas, mas a guarnição e o veículo não eram exclusivos para atendimento escolar.

No ano de 2002, de acordo com a Diretriz 01 do Comando Geral, que dispõe sobre a instalação de policiamento ostensivo junto a escolas e colégios, foi feita a previsão de palestras coordenadas pela PMMG, com intuito de informar a sociedade sobre fatores que causam insegurança, principalmente nas escolas.

Em 2004 o Comando de Policiamento da Capital (CPC) estabeleceu um novo conceito de policiamento que buscou especificar e especializar os serviços e os profissionais para atuarem nas escolas, criando assim um serviço específico, com viatura específica, atuando na segurança escolar. Assim foi criado o serviço de Patrulha Escolar.

As atuações da área de Segurança pública, voltadas para a segurança nas escolas, foram orientadas, conforme se pode perceber, com base nas iniciativas da PMMG. No que tange à esfera municipal, é através da criação da Guarda Municipal, em 2003, que a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) começa a planejar ações de proteção aos estabelecimento públicos municipais, dentre eles as escolas.

A seguir serão apresentados os dois programas da área de Segurança pública, um breve histórico e algumas de suas características específicas.

3.2.1 “Patrulha Escolar” da Polícia Militar de Minas Gerais

No ano de 2004, por iniciativa da Secretaria Estadual de Educação, foi firmado um convênio entre a PMMG e SEE para implantação de atividade de polícia ostensiva nas escolas públicas, contando com veículos e profissionais específicos para o serviço de segurança escolar. Como resultado da parceria entre Educação e Segurança pública, a SEE adquiriu inicialmente 7 veículos para emprego no policiamento escolar, através da *Patrulha Escolar*, e, em contrapartida, a PMMG empregou e treinou seu efetivo para patrulhamento específico nas escolas.

Posteriormente foram adquiridas outras viaturas, uma para cada companhia de Polícia Militar, sendo um total de 24, distribuídas pela área geográfica das Companhias de Polícia do município de Belo Horizonte.

A *Patrulha Escolar* da polícia Militar de Minas Gerais foi criada com o objetivo de atuar especificamente nas escolas. O serviço é executado por policiais treinados pra atuar nas escolas e por viaturas específicas para o desenvolvimento do trabalho de visitas tranquilizadoras em todas as escolas estaduais da capital. No que se refere à ocorrência de eventos de violência no interior das escolas, sejam elas estaduais, municipais ou privadas, os policiais da *Patrulha Escolar* deverão atender imediatamente, dando prioridade a essas ocorrências em detrimento das visitas tranquilizadoras.

A atuação da patrulha está centrada na presença da polícia na escola, com finalidade de aumentar a sensação de segurança, através da atuação de um policiamento ostensivo. É objetivo da Patrulha proporcionar um ambiente seguro, com a participação da comunidade escolar, garantindo o cumprimento da lei e, conseqüentemente, reduzindo o índice de violência nas escolas.

Nesse sentido, a PMMG regulamentou, através da instrução NR 05, de 2005, o serviço da *Patrulha Escolar*, por meio da Ordem de Serviço NR 3.007.1 da 8ª RPM (2004a). Dentro de um contexto de filosofia de polícia comunitária, foram estabelecidas as atribuições da *Patrulha Escolar*, que de acordo com o documento oficial são as seguintes:

Identificar pessoas estranhas nos estabelecimentos de ensino, para prevenir delitos; Efetuar prisões/apreensões, quando necessário, nos casos previstos em lei; Impedir a prática de atos ofensivos à moral e aos bons costumes; Reprimir práticas delituosas, principalmente o porte ilegal de armas e uso de drogas; Adotar medidas repressivas imediatas diante da iminência de rompimento da ordem pública; Auxiliar nas campanhas e programas de prevenção ao uso e tráfico de drogas e desarmamento, por meio de palestras e outras formas de conscientização comunitária, dentro das especificações didáticas e limitações metodológicas estabelecidas pela Coordenação Estadual do PROERD⁴; Servir como consulta de medidas de autoproteção para discentes do estabelecimento de ensino; e Informar e orientar aos funcionários e usuários das escolas, por meio de visitas tranquilizadoras, quanto às questões inerentes à segurança pública, bem como acerca de comportamentos ideais para a melhoria da qualidade de vida local. (MINAS GERAIS, 2005, p. 14).

O documento ainda esclarece que a presença do policial deverá inibir as ações delituosas e reduzir a criminalidade e a violência nas escolas. A prioridade do serviço é o policiamento ostensivo junto às escolas, com atenção especial para o tráfico e uso de drogas. O papel do policial é estabelecer vínculos com a comunidade escolar, através das visitas tranquilizadoras e do atendimento às ocorrências, especificamente nas escolas da área sob jurisdição de cada uma das 24 Companhias de Polícia, distribuídas geograficamente pela capital. Atualmente, cada uma das Cias de Polícia é responsável por uma área, que abrange diversos bairros, e em cada Cia pelo menos uma viatura é destinada exclusivamente para a Segurança Escolar.

O processo de treinamento dos policiais que deveriam atuar na segurança escolar teve início com a seleção de alguns profissionais, atendendo aos seguintes critérios: ter ensino médio concluído, facilidade de expressão em público, não ser fumante, ter bom comportamento, não ter processo criminal ou administrativo e não ter sofrido punição disciplinar que incompatibilize o desenvolvimento das atividades e ter no mínimo 2 anos de experiência em atividade de policiamento ostensivo. A escolha dos profissionais também dependeu da aprovação dos mesmos por uma banca examinadora, momento em que foram submetidos a uma entrevista. Posteriormente fizeram parte de uma dinâmica em grupo e responderam a um questionário. Após a seleção, os profissionais foram submetidos a um

⁴ Programa Educacional de Resistência às Drogas.

treinamento visando especializá-los para o trabalho com crianças e adolescentes no interior das escolas. O treinamento teve duração de 42 horas.

É parte da dinâmica de trabalho dos policiais da *Patrulha Escolar* fazer as visitas tranquilizadoras, ou seja, em dias e horários variados visitar as escolas estaduais de sua região. Os policiais sempre se reportam à direção ou coordenação das escolas para se informarem sobre possíveis eventos ocorridos. Posteriormente eles fazem uma ronda pela escola, passando pela porta das salas, cumprimentando professores e alunos nos horários de aula. Quando as visitas coincidem com o horário de lanche, os policiais conversam com alunos e, às vezes, chegam a sentar-se com alunos e professores para fazer um lanche.

Outra atribuição dos policiais da *Patrulha Escolar* é atender às ocorrências policiais que se referem às chamadas das escolas feitas através do numero 190. As chamadas atendidas são encaminhadas ao policial via rádio, através do Centro Integrado de Comunicações Operacionais (CICOP). Quando da identificação de uma ocorrência policial em alguma escola, seja ela estadual, municipal ou privada, dentro da área geográfica da companhia, a viatura imediatamente se desloca para a mesma para fazer o atendimento e dar encaminhamento aos procedimentos cabíveis, de acordo com a infração.

Ao final de cada atendimento é gerado um numero de registro, que é encaminhado ao Comandante da Companhia de Polícia. Caso seja apenas uma visita tranquilizadora, o procedimento padrão é encaminhar um Boletim de Ocorrência Simplificado (BOS) para controle das atividades. Caso seja uma ocorrência de evento de violência ou crime nas escolas, será preenchido o Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), e todos os procedimentos institucionais deverão ser adotados.

Por fim, o trabalho dos policiais da *Patrulha Escolar* está focado na filosofia de prevenção, fazendo o trabalho de presença ostensiva nas escolas com o intuito de, assim, reduzir a violência no interior das mesmas. A seguir serão apresentados aspectos relativos ao desenhos dos serviços analisados, conforme Instrução NR 05 de 2005:

a) Objetivos do serviço

Promover policiamento preventivo e repressivo em ambiente escolar por profissionais devidamente treinados.

b) Execução

Primeiramente foi feito o levantamento das escolas mais necessitadas de atenção, em conjunto com a SEE e direção das escolas. A execução do serviço é feito com base no atendimento via CICOP ou de acordo com demanda da escola. É realizado um treinamento de policiais visando sua participação em programas de prevenção às drogas, desarmamento, medidas de auto-proteção e segurança do patrimônio.

Sendo assim, cabe a cada instituição uma parcela de participação na execução do serviço com a devida qualidade, quais sejam: ao Batalhão de Polícia Militar (BPM) cabe coordenar e controlar as atividades policiais de sua área; a SEE, após a concessão de viaturas, cabe o levantamento das escolas mais necessitadas; a direção das escolas cabe o levantamento dos principais problemas e que requerem atenção especial; aos Policiais cabe a execução de policiamento ostensivo geral nas escolas, mantendo contato estreito com diretores e alunos, cadastramento dos ambulantes do entorno das escolas, identificação de pessoas estranhas ao ambiente escolar, distribuição de cartilha “dicas da PM”, ao visitar a escola gerar um registro de visita tranquilizadora e encaminhar ao Comandante da Companhia, e elaborar relatório informando problemas surgidos e sanados, sugestões e observações.

c) Abrangência do serviço

Todas as Escolas Estaduais de Belo Horizonte receberão as visitas tranquilizadoras. Porém, de acordo com a demanda de atendimento de ocorrências policiais, as escolas Estaduais, Municipais ou privadas deverão ser igualmente atendidas.

d) Resultados esperados

Melhoria da Segurança nos estabelecimentos de ensino público estadual.

3.2.2 “Guarda Municipal” da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial

No ano de 2003, o prefeito Fernando Pimentel (PT) criou, através da Lei nº 8.620, a Secretaria Extraordinária para Assuntos de Segurança Pública, com duração autorizada até 31/12/2004, pois a mesma tinha um caráter extraordinário, foi criada de forma provisória. No

mesmo ano, em 2003, foi criada a Guarda Municipal Patrimonial, através da Lei nº 8.486, com o objetivo de garantir a segurança aos órgãos, serviços e patrimônio do poder público Municipal. Inicialmente os primeiros Guardas Municipais (GMs) contratados eram oriundos das forças armadas, exército e aeronáutica, tendo em vista que a secretaria era extraordinária e tinha efetivo disponível. De acordo com o Sr. Clóvis, a estratégia de criar uma secretaria em caráter extraordinário era uma precaução. Caso não desse certo a mesma seria automaticamente extinta. Ainda segundo relato colhido, a criação da secretaria deu certo e em 1º de janeiro de 2005 foi publicada a Lei nº 9.011, na qual se definem todas as competências da Secretaria de Segurança Urbana e Patrimonial no âmbito das políticas de Segurança do Município.

De acordo com o documento supracitado, compete à Secretaria: planejar a operacionalidade das políticas de segurança com vistas à redução da criminalidade; viabilizar o entrosamento do Poder Público Municipal com os órgãos de segurança de outros níveis federativos que atuem no município; auxiliar a obtenção de linhas de crédito específicas voltadas para a segurança; coordenar as atividades da Guarda Municipal Patrimonial no município; fomentar a participação da comunidade na formulação e aplicação das políticas de segurança (BELO HORIZONTE, 2005, Art. 68).

Em janeiro de 2007, com base na Lei nº 9.319, foi criado o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte (GMBH) organizado com base na hierarquia e disciplina, sob autoridade suprema do Prefeito de Belo Horizonte. A GMBH atua ostensivamente nos equipamentos e serviços do município de Belo Horizonte, dentre esses as escolas municipais. Com relação à atuação da GM nas Escolas Municipais, o objetivo é atender a todas as 184 escolas, porém o serviço ainda não foi universalizado por falta de efetivo. Segundo relato do Sr. Clóvis, a PBH pretende lançar em 2010 um edital de concurso para preenchimento de mais 600 vagas que atenderão a todos os estabelecimentos públicos do município, incluindo as escolas.

No interior das escolas os Guardas Municipais atuam em conformidade com as normas e regras ditadas pela diretoria da escola, e de acordo com o estatuto da GMBH, existem orientações básicas de conduta dos GMs no interior das escolas municipais. De acordo com o documento intitulado *Memento de Rotinas Operacionais da Guarda Municipal de Belo Horizonte*, em seu item 10.3, que se refere aos estabelecimentos de ensino, estão publicadas todas as instruções⁵ para orientação ao trabalho do Guarda Municipal no interior das escolas

⁵ Conforme consta no anexo 8.1 as instruções na íntegra.

municipais, tais como: se dirigir à diretoria da escola para ouvir as instruções relatadas pelo (a) diretor (a); fazer ronda; observar o comportamento dos alunos; zelar pela ordem e pela segurança do local; comunicar atitudes suspeitas à direção e, caso necessário, à CECOGE e PMMG; apenas separar as brigas, evitando uso de força; dentre outros. Ainda em conformidade com a Lei nº 9.319 de 2007, os serviços são definidos da seguinte forma.

a) Objetivos do serviço.

Proteger órgãos, entidades, serviços e o patrimônio de Belo Horizonte; orientar e proteger agentes públicos e usuários; vigiar órgãos da administração direta; auxiliar nas ações de defesa civil; auxiliar a fiscalização municipal; garantir a ordem e segurança nos estabelecimentos públicos do município; planejar, coordenar e executar ações de interação com cidadãos; atuar com prudência, firmeza e efetividade, visando o restabelecimento da normalidade, precedendo eventual emprego da força pública estadual.

b) Execução.

Baseada no princípio preventivo, a ação de presença do Guarda no interior das escolas tem a finalidade de dissuadir os eventos de violência e manter a ordem. Cabe ao GM manter obediência à direção da escola. A diretoria é quem vai orientar e coordenar as ações do Guarda dentro da escola. Ao Centro de Coordenação Geral (CECOGE) cabe a incumbência de dar prosseguimento às ações do Guarda, tal como acionar a PMMG, socorro a vítimas ou qualquer outro órgão que seja necessário. O Centro é o elo entre a escola e demais órgãos.

c) Abrangência do serviço.

Atualmente dispõe de 190 Guardas municipais exclusivos para escolas, por 8 horas diárias, de acordo com a demanda da direção. O objetivo é atender a todas as escolas municipais de Belo Horizonte.

d) Resultados esperados.

Redução da violência nas escolas.

O quadro a seguir é uma tentativa de concentrar as principais

<u>Patrulha Escolar</u>	<u>Guarda Municipal</u>
<p>Vínculo entre policial de trânsito e escola. 1994 – <i>Anjo da Guarda</i> - Policiais voluntários. 1996 – <i>Anjos da Escola</i> - Policiais Padrinhos. 2001 – Institucionalização dos <i>Anjos da Escola</i> substitui o padrinho pela viatura de atendimento à área de maior abrangência. 2004 – Criada a <i>Patrulha Escolar</i>. Uma parceria entre SEE e PMMG.</p> <p>Atuação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visitas tranquilizadoras nas escolas estaduais. • Atendimento à ocorrências em todas as escolas da capital. • Produzir Boletins de Registros Simplificados. <p>Objetivos: criar um ambiente de segurança através da presença ostensiva de polícia.</p>	<p>2003 – Secretaria extraordinária para assuntos de Segurança Pública. 2005 – Institucionalização da Guarda Municipal através da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial.</p> <p>Atuação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rondar toda área da escola; • Observar movimentação dos alunos; • Evitar uso da força; • Em caso de brigas, apenas separar; • Produzir Boletim de Intervenção. • Acionar a PMMG para dar prosseguimento às ações previstas em lei. <p>Objetivos: Garantir a ordem e segurança, proteger o patrimônio com base na presença ostensiva dos Guardas Municipais.</p>

QUADRO 3: Programas da área da Segurança Pública
 Fonte: Elaborado pela autora.

3.3 Educação: Apresentação do programas analisados

Como apontado anteriormente, é necessário iniciarmos esta seção analisando um dos programas da UNESCO para o enfrentamento da violência nas escolas, uma vez que tal iniciativa serviu de base para uma série de ações articuladas pelos programas analisados nesta pesquisa.

No ano de 2000 aconteceu a comemoração do “ano internacional da cultura da paz”, uma iniciativa do Diretor Geral da UNESCO, Frederico Mayor. Em consonância com o evento, a UNESCO lança, no mesmo ano, o programa *Abrindo Espaços: educação e cultura para a paz* (UNESCO, 2008), um projeto de inclusão social que se tornou política pública pelo Ministério da Educação com a finalidade de intervenção nas escolas.

Tal medida visa dar uma resposta às diversas pesquisas conduzidas pela UNESCO e por outros órgãos, em nível mundial, nas quais constava alta incidência de violência

envolvendo jovens, enquanto vítimas ou também como agentes. Tais pesquisas indicavam que a falta de espaços de lazer e cultura influenciava diretamente nos altos índices de violência. Quanto mais prejudicadas eram as escolas em relação aos espaços de lazer e cultura, mais vulneráveis à violência em todas as suas dimensões. Sendo assim, o programa buscou integrar várias intervenções e atividades que têm como foco central a construção de uma cultura da paz, através da aproximação entre a escola, o jovem e a comunidade. O desenvolvimento de uma cultura da paz prevê a consolidação de valores democráticos visando ao combate às desigualdades, redução da violência e da discriminação.

Conforme Abramovay (2003), o referido programa está voltado para “o fomento de uma cultura de paz, da educação para todos e ao longo da vida, da erradicação à pobreza e à construção de uma nova escola para o século XXI, em que ela se torna escola-função e não escola-endereço” (ABRAMOVAY, 2003, p.47). Com base nessa filosofia de trabalho, que pretende mudar a concepção do espaço escolar, abrindo as escolas à comunidade, estratégia usada para mudar a realidade da escola enquanto espaço social, o objetivo do programa contempla:

A abertura das escolas aos finais de semana, em comunidades em situação de vulnerabilidade social, e a disponibilização de espaços alternativos que possam atrair os jovens, colaborando para a reversão do quadro de violência para a construção de espaços de cidadania, com atividades socioculturais, esportivas e de lazer. Além da abertura das escolas nos finais de semana, outros espaços públicos podem ser considerados com a mesma finalidade de inclusão social dos jovens. (NOLETO, 2004, p. 11).

Tais estratégias têm como foco promover a interação entre os atores sociais envolvidos com a comunidade, através do acesso à cultura, esporte, arte e lazer dentro das escolas, nos finais de semana, como instrumento para ampliação do universo cultural dos jovens e de construção de identidades juvenis. Uma das atividades realizadas, e que desperta muita atenção dos jovens, é a música e a dança, principalmente o rap e o *hip hop*. Nesse sentido, de acordo com Abramovay,

O que produz a unidade e a identidade do programa é o fato de apostar nos jovens e no seu reconhecimento social, na participação dos diferentes atores, na negociação, no diálogo, na tolerância à diversidade, nas relações intergovernamentais, na promoção de ambiente com significado e, fundamentalmente, no respeito à história e ao trabalho que cada escola e cada comunidade já vêm desenvolvendo. (ABRAMOVAY, 2003, p. 52).

O programa *Abrindo Espaços* foi sendo, ao longo dos tempos, adaptado e implantado em diversos estados brasileiros, em parceria entre os governos estaduais e a UNESCO e, em alguns casos, com outras instituições parceiras. Em cada estado em que o programa foi implantado o mesmo assumiu características específicas, com ações e propostas voltadas para a realidade local e para as especificidades do público.

De acordo com Noletto (2004), o estado do Rio de Janeiro, já no ano de 2000, implantou o programa, dando-lhe o nome de *Escola de Paz*, atendendo a 70 escolas inicialmente. Em Pernambuco, no mesmo ano, o programa foi implantado com o nome de *Escola Aberta, cultura de paz e lazer nas escolas nos finais de semana*, atendendo a 450 escolas. Já em 2001 o estado da Bahia implantou o programa com o nome de *Abrindo Espaços: Educação e cultura para a paz*, atendendo a 57 escolas no estado baiano. Em 2003 o estado de São Paulo adere ao programa, nomeando o mesmo de *Escola da família*, e iniciou o programa atendendo a 534 escolas. No mesmo ano o estado do Rio Grande do Sul implanta o programa, com o nome de *Escola Aberta para a cidadania*, atendendo a 150 escolas. Ainda no ano de 2003 o estado do Piauí implanta o programa, com o nome de *Escola Comunidade*, na qual atendia a 17 escolas. Já no estado de Minas Gerais, no ano de 2003 foram atendidas, inicialmente, 81 escolas através do programa *Abrindo espaços na Escola viva, Comunidade ativa*.

No ano de 2002 foi feita a primeira avaliação do programa *Abrindo Espaços*, que aconteceu no Estado da Bahia. A avaliação teve como objetivo examinar o impacto do programa na realidade das escolas participantes. De acordo com Abramovay (2003), a avaliação contemplou um universo de 34.679 participantes das oficinas, 541icineiros, 58 diretores de escolas e 226 membros de equipes executoras. Os temas abordados foram características socioculturais dos atores, características do programa *Abrindo Espaços*, percepção dos atores sobre o referido programa e desenvolvimento do mesmo.

Um dos resultados apresentados pela avaliação diz respeito ao crescimento e fortalecimento de grupos juvenis, que em sua grande maioria eram estigmatizados, desconsiderados e desqualificados pela escola. Jovens relataram a construção de espaços de diálogo, de representações, não só dos jovens, mas também em conjunto com a família e a comunidade local, como fundamentais para o reconhecimento e visibilidade deles mesmos. Diversos depoimentos revelaram mudanças significativas no comportamento dos jovens, através da conscientização do seu papel e do seu lugar na sociedade, principalmente com relação à escola, à preservação do patrimônio público, criando assim uma relação de respeito mútuo.

As iniciativas da área da educação, que foram norteadas pelo programa da UNESCO de 2000, impulsionaram novas adaptações em nível estadual e municipal. As primeiras iniciativas da Secretaria Municipal de Educação (SMED) com foco no enfrentamento do problema das drogas nas escolas são anteriores ao programa da UNESCO, datam de 1997. Em 1998 as ações da SMED central o foco na segurança das escolas, através do *Projeto Rede Pela Paz* que atua no enfrentamento da violência nas escolas municipais.

Nesse contexto, os programas que atualmente agregam iniciativas de cunho preventivo, no que toca à violência nas escolas, são, em nível Estadual, *Escola Viva, Comunidade Ativa*, e em nível Municipal, *Rede Pela Paz*. A escolha desses programas se justifica pelo fato de serem os mais abrangentes em termos de atividades voltadas para o enfrentamento da violência nas escolas e por estarem presente na maioria das escolas estaduais e municipais em Belo Horizonte.

3.3.1 “Escola Viva, Comunidade Ativa” da Secretaria Estadual de Educação

No ano de 2003, em conformidade com a Resolução da SEE nº 416/03, o Governo do Estado de Minas Gerais lançou o programa *Escola Viva, Comunidade Ativa – EVCA* - atendendo inicialmente 81 escolas na capital mineira que, em sua maioria, apresentavam um quadro de violência e se localizavam em áreas de maior vulnerabilidade social. Todas as medidas e intervenções que a Secretaria fosse tomar deveriam ter como prioridade estas escolas. “Eram escolas que estavam num nível de degradação, não só pedagógico e administrativo, mas principalmente físico”, conforme relato de Marisbeth, da SEE. Para ela, o que motivou a tomada de decisão da Secretária de Estado de Educação foi exatamente a questão da segurança, pois as escolas estavam num processo de degradação física - como vandalismo, pichação de portas e muros internos e externos, roubo de lâmpadas e de fiação, e arrombamento – assim como eram alvo de ocorrências policiais constantes.

De acordo com o documento supracitado, o programa *EVCA* busca dar apoio às escolas em áreas de risco social, considerando a necessidade de dar respostas efetivas e urgentes ao fenômeno crescente da violência, que tem afetado parte das escolas públicas.

A secretaria trabalhou, inicialmente, com dados estatísticos referentes ao número de ocorrências policiais nas escolas e com os relatórios apresentados pela PMMG, que tinham por finalidade mapear as áreas de maior vulnerabilidade, tomando por base os dados de

ocorrências policiais. Mas, de acordo com o relato de Marisbeth, da SEE, tais dados não representavam a realidade, pois em algumas escolas a diretoria chama a polícia por motivo de indisciplina, por exemplo, inflacionando os dados acerca da violência na escola. Por outro lado, as estatísticas policiais revelam o número de ocorrências atendidas tendo como referência o endereço da chamada, o que pode causar divergências.

Cabe então explicar que, de acordo com o departamento de estatística do Comando de Policiamento da Capital da PMMG, em alguns locais o endereço da escola ou um telefone público na porta da mesma pode ser usado como referência para alguma ocorrência no seu entorno, e quando geoprocessados os dados apontam geograficamente o endereço da escola, o que torna os dados distorcidos.

Com efeito, o projeto prevê a participação da escola, dos jovens e da comunidade. Nesse sentido, após a identificação das escolas mais vulneráveis e mais necessitadas de intervenção, a secretaria Estadual de Educação definiu que cada uma dessas escolas deveria fazer seu planejamento, um plano de desenvolvimento construído a partir da cooperação e participação de todos.

No mês de janeiro de 2004 a SEE lançou uma cartilha, um caderno de orientações, voltada para esclarecimentos passo a passo sobre a metodologia para elaboração do Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional – PDPI. Tal instrumento se constitui na ferramenta mais importante para a implementação do programa *EVCA*, a partir do ano de 2004. É através desse plano que as estratégias serão traçadas, especificamente para a realidade de cada escola. A construção do plano pressupõe a participação da comunidade escolar, através dos diretores e professores, mas também dos representantes da comunidade que, num esforço conjunto, decidirão o que fazer, como fazer, com quais recursos humanos, mas sempre focado nos elementos básicos: conhecer para planejar, planejar para mudar, sistema de apoio às escolas e acompanhamento e avaliação.

Nesse sentido, as escolas ganharam autonomia para escolher quais são as suas prioridades, através do seu Plano, e assim trabalhar de forma coordenada entre os profissionais que se dispuseram a contribuir com o desenvolvimento das ações previstas.

O PDPI desenvolvido pela SEE incentiva a integração das escolas, como colaboradoras, no processo de planejamento das estratégias de atuação da própria Secretaria de Educação. A colaboração acontece desde o processo de discussão dos problemas, estabelecimento de prioridades, elaboração de objetivos, distribuição dos recursos e atividades e acompanhamento dessas etapas. A metodologia do PDPI prevê 4 fases: desenvolvimento de marcos referenciais; diagnóstico; definição e priorização de necessidades; e elaboração de um

plano de ação. No que tange ao plano de ação, de acordo com Fundação João Pinheiro (2006), o mesmo propõe: abrir a escola; ampliar o atendimento escolar; melhorar a qualidade do ensino; apoio ao educador; apoio à escola; garantia de padrões básicos de funcionamento relativos à infra-estrutura, à administração e aos recursos pedagógicos.

O sistema de apoio e orientação às escolas diz respeito à estrutura organizacional do projeto *EVCA*. As ações do projeto se dão nos níveis local e regional. Em cada Secretaria Regional de Educação o projeto prevê a constituição de uma equipe regional de operacionalização com a finalidade de apoiar e orientar as escolas na elaboração do PDPI. Ainda com essa finalidade prevê, no nível central, o comitê de apoio às escolas do projeto constituído por diretores e ex-diretores de escolas públicas que já lograram o reconhecimento da comunidade pelos bons resultados no esforço de tornar a escola mais inclusiva e de reduzir a violência no ambiente escolar. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 53).

De acordo com a cartilha elaborada pela Secretaria Estadual de Educação (MINAS GERAIS, 2004c), a garantia de sucesso do PDPI pressupõe a participação de todos os atores envolvidos e a integração entre eles, respeitando as atribuições de cada um dentro do processo, uma vez que o plano também prevê as equipes constituintes e suas responsabilidades, tais como:

- Esfera central – composta por uma equipe de assessores e representantes da SEE, com a função de planejamento e coordenação geral dos trabalhos;
- Esfera Regional – composta por representantes da Secretaria Regional de Educação, com a função de assessorar e acompanhar os trabalhos no âmbito regional e local, e;
- Esfera local – composta por professores, direção, especialistas, funcionários, alunos, parceiros da escola e pais. Esta equipe será subdividida em pequenos grupos com funções específicas como: grupo de coordenação local, composto por especialistas e direção da escola, podendo ter outros representantes indicados pelos profissionais da escola; grupos de estudo/trabalho, composto por diferentes profissionais da escola, como, por exemplo, professores de diversas disciplinas e níveis de ensino com o máximo de 15 participantes; grupos temporários, compostos por diversos segmentos da comunidade escolar.

O processo de elaboração do PDPI prevê cinco encontros e em cada um deles várias atividades deverão ser desenvolvidas com vistas a atingir os objetivos determinados previamente, quais sejam: no primeiro encontro deverá ser feita a apresentação do projeto,

sensibilização através da leitura de textos e projeção de filme e posterior debate; no segundo encontro deverá ser feita a definição dos marcos referenciais orientadores do trabalho na escola, através de discussão de texto, construção do marco situacional, projeção de filme e sistematização de resultados da discussão através da montagem de um painel; no terceiro encontro deverá ser feito um diagnóstico da realidade da escola, com o preenchimento de um quadro contendo os aspectos da prática pedagógica, marco operativo consolidado e a realidade da escola; no quarto encontro serão levantadas as necessidades prioritárias da escola e preparação do plano de ação, no qual os participantes deverão identificar e priorizar as necessidades, elaborar os objetivos referentes a cada uma delas, explicitar os resultados esperados e sugerir ações possíveis. No período intermediário entre o quarto e o quinto encontros deverão ser desenvolvidas atividades de discussão e apresentação das sugestões de projetos a serem implantados tendo em vista as necessidades priorizadas pela escola, seleção de professores interessados em integrar as equipes de trabalho e, por fim, será construído e anexado na escola um mural contendo todo o caminho percorrido; no quinto e último encontro será feita a apresentação e discussão dos aspectos do plano de ação elaborado, e também exposição dos próximos passos a serem dados (MINAS GERAIS, 2004c).

Para melhor orientação, a cartilha traz um exemplo de plano de ação, que deverá conter objetivos, ações/projetos, tarefas, período, responsável, equipe, orçamento, programas de atendimento/parcerias. Nesse sentido, após a elaboração do projeto, os professores deverão fazer discussões com os alunos acerca do que foi projetado para a escola, buscando a cooperação desses. Serão feitas também discussões com os pais e demais parceiros da comunidade.

Com efeito, o PDPI é o instrumento que permite às escolas receber os recursos disponibilizados pela secretaria até o ano de 2006. É também uma ferramenta que proporciona a todos os atores envolvidos maior conhecimento da realidade da escola, oportunidade de participação de diversas esferas de representação acerca dos problemas e possíveis soluções, tanto dentro quanto no entorno das escolas. Certamente, trata-se de um processo novo, e que deve ser internalizado por todos os envolvidos.

Depois de construídos os planos individuais de cada escola, numa ação conjunta entre direção, professores, especialistas e pais, as escolas atendidas pelos programas colocaram em prática as reformas e atividades apontadas como prioritárias. Dentre as atividades, o programa *Escola Viva, Comunidade Ativa* prevê atividades coordenadas, tais como: *Aluno de tempo integral*, no qual os alunos passam um período em sala de aula com a formação pedagógica normal e no outro período desenvolvem atividades extracurriculares como reforço, oficinas de

arte e cultura, mas tudo voltado para o aprendizado pedagógico, de acordo com Rayane, da SEE, *Abrindo espaço*, que é o programa de incentivo à participação dos jovens e da comunidade nos finais de semana dentro das escolas, com atividades esportivas, de lazer, arte e cultura; Parceria com *Poupança Jovem*, programa social para jovens das escolas públicas com alto índice de evasão escolar, violência e baixo Índice de Desenvolvimento Humano, no qual é ofertado reforço escolar e acompanhamento com curso de línguas, esporte e formação de lideranças comunitárias. O programa garante ao aluno o depósito, em dinheiro, no valor de R\$1000,00 (mil reais) ao final de cada ano, comprovado o rendimento satisfatório nas disciplinas, somando-se R\$3000,00 (três mil reais) ao final do ensino médio, que deverá ser usado de forma produtiva para seu futuro, e a contrapartida dos jovens é a frequência à escola e o bom desempenho escolar; e cursos e *capacitação* dos diretores e professores.

No que tange aos elementos básicos (conhecer para planejar, planejar para mudar, sistema de apoio às escolas e acompanhamento e avaliação), já citados, o processo de acompanhamento e avaliação implica num processo de “acompanhamento contínuo, sistemático e detalhado de todas as ações programadas, procurando verificar se a sua implementação está sendo feita conforme o planejado e se os produtos estão sendo entregues ou realizados da forma esperada” (MINAS GERAIS, 2004b, p. 14).

O programa *EVCA* incentiva, também, a parceria com a PMMG através do Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), que através de palestras e oficinas ofertadas por policiais militares para jovens da 4ª e da 6ª série (atualmente 5º e 7º ano, respectivamente) discute com os alunos questões relacionadas ao uso e abuso de drogas. Finalmente, o *EVCA* é um dos “programas estruturadores” do governo do Estado de Minas Gerais, ou seja, um programa que agrega em seu escopo várias iniciativas em parceria com demais órgãos com o objetivo de melhorar o rendimento dos alunos e garantir maior sensação de segurança nas escolas.

a) Objetivos do programa

O programa tem o objetivo de conter a violência na e contra a Escola. Promover a democratização da Escola através da participação de todos os agentes envolvidos, promovendo mudança das relações internas e da estrutura de funcionamento. Valorização e estímulo à presença do aluno, respeitando as identidades pessoais e culturais. Tornar as Escolas públicas melhor preparadas para atender às necessidades educativas das crianças e jovens mais afetados pelos fenômenos da violência e da exclusão social e proporcionar tranquilidade e condições indispensáveis para que ele efetive o processo educativo.

b) Execução.

Inicialmente foram identificadas as escolas com maiores índices de violência registrados pela PMMG. Posteriormente, através de uma parceria com o Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), foram feitos estudos sobre o perfil das Escolas públicas e das comunidades que abrangem o programa, assim como do perfil das manifestações de violência no cotidiano das escolas.

Com base no diagnóstico as escolas foram orientadas na elaboração e implementação do seu Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional (PDPI), instrumento que deu início às atividades programadas pelas escolas.

Cabe à Secretaria Estadual de Educação assegurar apoio e meios de viabilizar o programa com preparação dos recursos humanos necessários à implementação da proposta pedagógica de cada escola. A Comunidade deve contribuir com o apoio de pessoas e instituições, parceiros que colaborem no desenvolvimento da escola. Além das reformas e objetivos elencados no PDPI, as escolas contam com outras atividades promovidas pela Secretaria Estadual de Educação, tais como: *Aluno de tempo integral, Abrindo espaços, PROERD, Poupança Jovem e capacitação* dos diretores e professores.

Desde o seu início o programa funciona, de acordo com a resolução nº 416/03, de 2003, com recurso garantido pela Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais e repassado diretamente para a própria escola. É a escola que administra as reformas necessárias, mas sempre com a participação da comunidade.

c) Abrangência do programa.

Inicialmente foram atendidas 81 escolas. Atualmente são 502 escolas distribuídas em 103 municípios, com atendimento a 480.000 alunos. O programa foi dividido em 3 fases, a saber: na primeira etapa foram contempladas escolas Estaduais e Municipais de Belo Horizonte; na segunda etapa foram contempladas escolas da Região metropolitana. Na terceira etapa foram contemplados outros municípios do Estado.

d) Resultados esperados.

Assegurar a todos o direito à educação, direito à inclusão e permanência numa escola democrática que privilegie também novas dimensões da formação humana; reconhecimento da escola como bem comum, patrimônio a ser usufruído e preservado por todos; que a escola atue como grupo operativo capaz de superar dificuldades internas.

3.3.2 “Programa Rede pela Paz” da Secretaria Municipal de Educação

No ano de 1997, a secretaria Municipal de Educação da PBH faz uma parceria com o Centro Mineiro de Toxicomania (CMT) para estudar estratégias de enfrentamento do problema com as drogas nas escolas. No ano seguinte, 1998, a Secretaria Municipal de Educação formula o projeto *Rede Pela Paz*, justificado pelo alto índice de violência envolvendo alunos, professores e funcionários das escolas municipais de Belo Horizonte.

Desde sua criação até o ano de 2000, todos os esforços foram concentrados na formação de professores, dando ênfase na prevenção ao uso e abuso das drogas. Os professores recebiam formação na SMED através de seminários e palestras sobre a temática em questão.

No ano de 2002, a SMED cria uma equipe de trabalho e, através dessa, as escolas foram convidadas a elaborar suas propostas, fazer a construção de projetos de intervenção em cada escola, com enfoque na compreensão das causas do uso e abuso das drogas e da violência. Depois de identificadas as demandas de cada escola, no ano de 2003 foram retomadas as discussões no intuito de construir os Projetos de Ação Pedagógica para as escolas municipais de Belo Horizonte. De acordo com o histórico do programa *Rede pela Paz* (BELO HORIZONTE, 2004), elaborado pela Secretaria Municipal de Educação, esse processo relacionou as demandas específicas de cada escola a uma série de outros fenômenos que são próprios da escola, como: enturmação, concepção de ciclo, currículo em diálogo com a diversidade cultural dos sujeitos na escola, alfabetização e letramento, função social da escola e outros.

Inicialmente a proposta era de um Grupo Temático focado na discussão da violência, pois já havia fóruns de formação com a participação de uma equipe pedagógica das regionais e profissionais do Centro de Aperfeiçoamento de Profissionais da Educação (CAPE) e Coordenação de Políticas Pedagógicas (CPP). Diante do aumento da demanda por intervenção nas escolas houve uma reforma na administração da Prefeitura de Belo Horizonte, sendo assim, em 2004, algumas pessoas que faziam parte da CPPE do CAPE se uniram formando a Gerência de Coordenação de Políticas de Formação (GCPF). Dentro desta gerência foram criados 10 núcleos temáticos, sendo que um deles se chamava NARPE - Núcleo de Acompanhamento aos projetos Rede Pela Paz nas Escolas. O núcleo era composto por uma equipe voltada para o enfrentamento da violência nas escolas, ampliando assim as intervenções nas escolas municipais. O núcleo tinha a responsabilidade de construir uma

cultura de paz nas escolas, fazendo a discussão de políticas públicas voltadas para a segurança. O Núcleo tinha então as seguintes funções: coordenar ações de formação, mediação, articulação e intervenção tanto em relação às instâncias da SMED, gerências regionais de Educação e escolas, bem como a rede institucional e parcerias a serem construídas em torno da questão; monitorar a instalação da CIPAVE - Comissão Interna do Programa Permanente de Prevenção de Acidentes e Violência nas Escolas -, a implementação dos projetos de intervenção em parceria com outras instituições, e realizar fóruns, seminários, ações de formação com membros das CIPAVES, bem como ações de formação específica sobre a temática; articular as redes de proteção social e de segurança pertinentes ao fenômeno em foco; formar e informar através da constituição de banco de dados, sistematizando o “olhar” e “registro” sobre a violência nas escolas municipais, registro e socialização das experiências exitosas já em curso, publicações pertinentes à temática e criação de espaço virtual de diálogo sobre a questão através da “CAPE on-line”.

De acordo com a Lei Municipal nº 9.422, de 1º de agosto de 2007, o programa tem a função de elaborar e executar políticas públicas para a prevenção da violência escolar.

Em janeiro de 2009 o núcleo passa a se chamar *Programa Rede Pela Paz* e agrega diversos programas, tais como: *Redes de Defesa Social*, que tem por iniciativa estimular a discussão de temas variados com a comunidade, favorecendo o estabelecimento de vínculos dentro do espaço físico da escola; *Escola Aberta*, que é uma parceria entre governo Federal e a UNESCO, um projeto piloto implementado primeiramente em Belo Horizonte e é um modelo baseado no programa “*Abrindo Espaços*”, que tem por objetivo o controle da violência; *Segundo Tempo*, que é um programa fruto da parceria entre Ministério da Educação e Ministério do Esporte que proporciona atividades esportivas aos alunos no contra turno das aulas, e *Escola que Protege*, que proporciona cursos de formação aos professores para intervenção nas escolas, auxiliando na criação de projetos em cada escola.

Com relação ao Projeto *Aluno de Segundo Tempo*, o projeto é uma iniciativa do Ministério dos Esportes, em parceria com a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, e a Educação é uma parceira. O projeto prevê atividades esportivas no contra turno das aulas em 45 escolas da Rede Municipal e em outros 40 espaços esportivos da comunidade, como campos e quadras. Das 45 escolas da Rede Municipal participantes do Programa *Segundo Tempo*, a grande maioria participa do Programa *Escola Integrada*, que também possui diversas atividades no contra turno das aulas.

A SMED, numa ação intersetorial de governo Municipal entre Educação, Lazer, Esportes e Cultura, faz parte do programa *Escola Integrada*, no qual os parceiros são:

Sudecap; BH Trans; Gerência de Educação Regional; Gerência de Políticas Sociais; Secretaria de Planejamento Urbano; Secretaria Municipal de Abastecimento; e outros órgãos. Algumas parcerias são feitas em conjunto com a comunidade local, por intermédio dos professores comunitários que são os coordenadores do programa nas escolas. Isso significa que algumas escolas têm parceiras com cursos de Inglês, escolas de dança, informática e outros. Existem também alguns convênios com Universidades que cedem os estagiários que desenvolvem ações nas escolas. Em decorrência da presença deste programa nas escolas, há uma sobreposição de atividade para as escolas que participam dos dois programas. Nesse sentido, o Projeto *Segundo Tempo* enviou 200 camisetas, material esportivo e estagiários para as escolas contempladas. Porém, os alunos dessas escolas, por participarem também do programa *Escola Integrada*, utilizam o uniforme do *Escola Integrada* e não do *Segundo Tempo*. Tal fato tem causado constrangimentos diversos entre os agentes formuladores das políticas.

Além dos projetos agregados ao *Programa Rede Pela Paz*, o mesmo ainda é responsável pela formação dos professores, Guardas Municipais, Porteiros e Vigias, no que tange ao tema da Segurança nas escolas. O programa também é convidado a participar em outros espaços como Fórum da Criança e do Adolescente, Núcleo Saúde e Paz da UFMG, formação dos coordenadores e oficinairos do programa *Escola Aberta*.

Há também grande cooperação entre o programa e outros setores, que é evidenciada através de reuniões nas quais participam: Conselhos de Segurança Pública (CONSEP), Conselho anti-drogas, Centro de Apoio às vítimas de Violência (CAVIV), e Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à violência Sexual contra Crianças no Território Brasileiro (PAIR).

Tal parceria de trabalho fica evidente através da análise de documentos disponíveis no *Programa*, aos quais o acesso foi permitido. Um dos documentos analisados pela autora desta dissertação diz respeito à Ata de reunião para implantação da rede de defesa social na Escola Municipal Ulisses Guimarães em novembro de 2004. A pauta em discussão estava fundamentada nos constantes assaltos a professores, carros dos professores furtados, recusa dos taxistas em chegar até a porta da escola, tiroteios constantes, inclusive na porta da escola, ameaça dos professores de transferência para outras escolas, diretora ameaçada de morte, falta de tranquilidade para a comunidade escolar, principalmente à noite. Estavam presentes à reunião representantes da regional centro-sul, representantes do NARPE da SMED, Polícia Militar, Guarda Municipal, Centro de Apoio às Vítimas de Violência – CAVIV -, Núcleo de

Apoio à Família - NAF, Conselho tutelar, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente –CMDCA - e representantes da escola.

Através da proposta do *Programa Rede Pela Paz* foi construída uma rede de proteção social com a participação dos órgãos ali representados, depois de todos serem ouvidos em suas sugestões e propostas de atuação. Enfim, a análise do documento aqui apresentada faz-se necessária para que se entenda melhor como se constitui a rede de defesa social e como se dá a articulação dos diversos órgãos em torno da problemática de cada escola.

Atualmente, a partir de 2009, o órgão encarregado pela coordenação e desenvolvimento das atividades do *Programa* é a Gerência de Projetos Especiais.

a) Objetivos do programa

Criar e implementar políticas voltadas para o enfrentamento da violência nas escolas.

b) Execução

Desenvolvimento de diversas ações nas escolas, através dos seguintes programas, coordenados pelo *Programa Rede Pela Paz*: Programa *Escola Aberta*, que objetiva gerar renda, promover a cultura da paz e estreitar os laços com a comunidade; Programa *Segundo Tempo*, que é direcionado ao público de 7 a 17 anos da educação básica, em situação de vulnerabilidade social (priorizando bolsistas do Bolsa Escola, PETI e alunos com deficiência), objetiva proporcionar atividades esportivas e promover inclusão social; *Escola que Protege*, direcionado a todos os alunos da rede Municipal de educação básica e objetiva a formação dos professores no que tange à questão da exploração sexual e construção de uma equipe nas escolas voltada para proteção das crianças e adolescentes.

É incentivada a criação de políticas voltadas para a Paz nas Escolas, para que os diretores das escolas façam a execução das mesmas.

c) Abrangência do programa

Todas as 184 escolas da rede municipal.

d) Resultados esperados

Redução do índice de violência e melhora no desempenho escolar.

<u>Escola Viva, Comunidade Ativa</u>	<u>Programa Rede Pela Paz</u>
<p>Parte de dados sobre ocorrências policiais nas escolas estaduais. 2004 – Criado o Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional -PDPI.</p>	<p>Parte da preocupação com o uso e abuso às drogas. Projetos de intervenção para compreender a violência nas escolas. 2003 – Criado o Projeto de Ação Pedagógica - PAP.</p>
<p>Atuação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aluno de tempo integral. • Abrindo Espaços. • Poupança Jovem. • Capacitação dos diretores e professores 	<p>Atuação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Segundo Tempo. • Escola Aberta. • Rede de Defesa Social. • Escola que Protege (capacitação dos diretores e professores)
<p>Objetivos: conter a violência na e contra a escola promovendo a democratização e participação.</p>	<p>Objetivos: criar e implementar políticas voltadas para o enfrentamento da violência nas escolas.</p>

QUADRO 4: Programas da área da Educação
Fonte: Elaborado pela autora.

3.4 Contrastando o desenho dos programas

Esta seção pretende contrastar o desenho dos programas anteriormente apresentados. A terminologia contraste, em consonância com Ferreira (2009), significa fazer oposição entre coisas ou pessoas das quais uma faz com que a outra se destaque. Sendo assim, após apresentado o desenho dos 4 programas faz-se necessário destacar as principais características de cada um deles, quais as suas influências e como cada um deles prevê a execução, no sentido de apontar alguns destaques. Tal comparação é boa para pensar os aspectos relacionados aos arranjos que as organizações tecem e que são de fundamental importância para sua execução.

Iniciativas dos governos, e aqui, em especial, os programas da área de Educação, prevêem a formação de alianças e atitudes cooperativas para execução dos programas analisados. Há um esforço, por parte dos governos, em criar iniciativas que envolvam vários órgãos e atores na prestação de serviços que visam à manutenção da segurança nas escolas.

Ainda com base na rede que se cria em torno dos programas da área da Educação, em cada nível de governo, estadual ou municipal, os documentos prevêem o envolvimento da sociedade civil, de organizações não-governamentais, como parceiras e organizações governamentais com atuação no lazer, esporte, cultura e outros. Sendo assim, é prevista uma descentralização das atividades dos programas, dotando os gestores de autonomia para criarem sua rede de serviços e parceiros. Esta característica é comprovada no fato de que as escolas são estimuladas a criar seus projetos de ações voltados para a segurança, o gestor organizar suas demandas em conjunto com diversos atores sociais para que, posteriormente, o programa seja colocado em prática. Elaborados os projetos, resultado dessa ação conjunta, cabe à escola, através da sua diretoria, executar.

A rede que se cria em torno da área da educação é mista, ou seja, envolve atores de diversas áreas de atuação, quais sejam: lazer, cultura, esporte, saúde e segurança. Porém, no que tange à sua divisão entre o nível estadual e municipal, elas são independentes. Não é prevista nenhuma atividade dos programas que agregue os dois níveis de governo da área da educação, logo são redes independentes, ainda que os programas desenvolvidos tenham características similares ou possam seguir um modelo da UNESCO, ou ainda, recursos financeiros do Ministério da Educação e Cultura ou Ministério da Justiça para capacitação.

Na prática, o que se percebe são ações muito parecidas em ambos os programas da área da Educação, ainda que a forma de execução seja diferenciada, mas nenhuma articulação entre o nível Estadual e o Municipal. Na área da Educação, ambos os níveis de governo possuem atividades em tempo integral, abertura aos finais de semana, capacitação para os professores e apoio da PMMG na realização do PROERD. Porém, a forma com que a Escola Municipal executa estas ações é diferenciada da Escola Estadual, principalmente no que tange às parcerias feitas pela direção das escolas, como se verá no próximo capítulo.

Na área da Segurança pública, na PMMG, a rede de trabalho em torno da Segurança escolar é mais restrita à organização policial, através de seus comandantes, e à comunidade escolar, através de sua diretoria, sem presença de outros órgãos parceiros. É o comando da polícia que elabora suas diretrizes e define quem e como será a execução. Constantemente os comandantes avaliam as operações e serviços, através de dados georeferenciados, buscando intervir diretamente no problema ou ainda fazer um trabalho de repressão qualificada, atuando diretamente no problema identificado. Assim, fica explicitado o caráter hierárquico da instituição.

A elaboração das atividades da Guarda Municipal, dentro da escola, é realizada pelo comando da mesma. Já na execução, o Guarda trabalha de acordo com as orientações da

diretoria da escola e, em casos específicos, da CECOGE. Isso implica que, mesmo que o programa preveja uma conduta específica, a atuação do Guarda vai depender da resolução da diretoria da escola. Mas a presença ostensiva do Guarda Municipal, e também do policial fardado, nas escolas é, para a área da segurança, a principal estratégia de dissuasão da violência.

A relação entre as esferas estadual e municipal da Segurança Pública é de dependência, uma vez que os serviços de enfrentamento à violência nas escolas, na área da Segurança municipal, necessitam, em casos específicos, acionar os atores estaduais para dar continuidade ao trabalho. Por exemplo, em um caso de flagrante de delito o GM deverá fazer o procedimento adequado e, posteriormente, chamar a PMMG para conduzir o aluno à Delegacia. O mesmo não ocorre com a área da educação, não é prevista nenhuma relação de dependência ou de interação em relação aos níveis de governo estadual e municipal. Com relação à educação não existe uma relação de complementaridade, como é na Segurança pública, em que, em alguns casos previstos em lei, os Guardas Municipais dependem da atuação da Polícia Militar e essa interação se dá de forma respeitosa e sem divergências nos procedimentos.

Finalmente, depois de apontadas essas considerações gerais sobre os programas analisados, na próxima seção serão feitas algumas correlações entre os principais aspectos dos programas, buscando identificar convergências, complementaridades e diferenças, tanto no que tange às áreas temáticas, quanto às esferas de governo.

3.4.1 Convergências, complementaridades e diferenças entre as áreas de Segurança Pública e Educação

De acordo com o dicionário Aurélio (FERREIRA, 2009), o termo convergência se refere ao ato de convergir, de dirigir para o mesmo ponto. Assim, objetiva-se neste tópico fazer uma análise do ponto em que os programas convergem na provisão de segurança nas escolas. O termo complementar relaciona-se àquilo que serve de complemento. Nesse caso, busca-se, também, verificar se os programas se complementam em algum momento, ou em algum tópico específico. E a diferença, que refere-se à divergência e desarmonia, ou ainda, aquilo que distingue ou torna desiguais as coisas ou pessoas tomadas em comparação. Nesse

sentido, verificar as diferenças entre os programas e serviços nos proporcionará perceber se existem divergências entre alguns aspectos dos programas e serviços ora analisados.

O crescimento da violência, seja nas dependências dos educandários ou nos seus estornos, perturbou o ambiente escolar de tal forma que os investimentos em melhoria da infraestrutura nesses espaços, aliados à melhoria do desempenho pedagógico, por meio da capacitação do corpo docente, não bastaram para a otimização dos resultados no ensino e aprendizagem. Conforme asseveram Gonçalves e Sposito (2009), estudo realizado por Codo e Menezes em 2001⁶ aponta que a agressão sofrida na escola reflete negativamente no rendimento dos alunos, principalmente na quarta e oitava séries. As ocorrências concretas da violência em sala de aula envolvendo diretores, professores, alunos e serviçais promoveu o medo e a insegurança, prejudicando o pleno desenvolvimento das atividades curriculares. Dessa forma, iniciativas de redução da violência escolar foram incentivadas como forma de melhorar o desempenho pedagógico.

Os programas da área da Educação têm por finalidade aliar as ações que visam manter a Segurança com a melhoria do desempenho escolar dos alunos. Ambos os programas analisados, nos dois níveis de governo, buscam alcançar a mesma meta. As ações se assemelham muito em ambos os níveis de governo, ou seja, existem programas específicos que mantêm os alunos em tempo integral no interior das escolas. Cada escola desenvolve tais atividades de acordo com os recursos disponíveis. O critério de escolha do público alvo prevê que sejam contemplados aqueles alunos mais vulneráveis sócio-economicamente.

Outra iniciativa comum às escolas estaduais e municipais é a iniciativa de abertura das escolas nos finais de semana, conforme previsto pelos governos, e conforme orientação da UNESCO. Para a realização destas atividades as escolas estabelecem parcerias com as mais diversas instituições com o intuito de garantir oficinas, cursos, atividades de lazer, dentre outras. A forma como cada escola se articula influencia diretamente na prestação dos serviços. Não há, por parte dos governos, restrição quanto às parcerias realizadas, ficando à cargo da diretoria tal articulação.

A presença da Polícia Militar nas escolas, para prevenir os acontecimentos relacionados à violência, de uma forma geral, na concepção da comunidade escolar, passa a ser uma condicionante para que o processo de ensino e aprendizagem seja pleno. Nesse caso, foi perceptível uma relação de dependência entre a educação e a segurança.

⁶ As relações entre a escola, a vida e a qualidade de ensino [relatório técnico]. Brasília: CNTE, 2001.

Contudo, os estudos apontaram, também, que a demanda crescente por adoção de medidas relacionadas à contenção da violência nas escolas revela a incapacidade da Polícia de atender ao apelo da comunidade escolar por mais segurança devido ao reduzido número de policiais efetivos. Sendo assim, a figura do Guarda Municipal vem para complementar uma lacuna existente nessa relação de interdependência entre segurança e educação. Já se prescinde da presença, em tempo integral, de algum ator responsável por um clima de tranqüilidade na escola, o que se materializa na presença do Guarda Municipal.

É importante destacar que esta pesquisa não foi capaz de identificar, num primeiro momento, fatores que confirmem que a atividade de policiamento na escola possa ser apontada como fator de melhoria do ensino.

Historicamente, como apresentado anteriormente, a polícia comparecia aos educandários apenas para o atendimento de chamadas emergenciais (atendimento reativo), execução esporádica do patrulhamento no entorno das escolas, ou contatos, também esporádicos, junto à direção da escola com ações destinadas ao controle de trânsito. Todas essas atividades estavam focadas em uma missão genérica e que não tinha como objetivo a segurança do meio escolar e nem tampouco melhoria da qualidade do ensino. Prova disso é que a PMMG deixou de atuar na atividade de trânsito, que tinha maior sintonia com a escola. Essa atribuição foi assumida pela BHTrans, e a PMMG não destinou de imediato outro serviço para preencher esta lacuna no interior ou no entorno das escolas.

Por outro lado, os programas da área da Educação no município, voltados para a questão da violência na escola, tinham como ênfase assuntos transversais tais como drogas, a exemplo da parceria com o CMT em 1997. Tais discussões contemplavam outros atores que não a Polícia para a promoção da qualidade e da sensação de segurança na escola. Apesar disso, a discussão da área de educação acerca da prevenção à violência no âmbito escolar era convergente com a missão da PMMG na manutenção da ordem pública e da Paz social.

O cenário de insegurança nas escolas passa a alterar essa visão distanciada da PMMG em relação à escola. Sendo assim, a polícia cria serviços específicos para a proteção escolar, em atendimento a uma demanda da comunidade escolar, que clama por mais segurança como condição essencial de trabalho. A título de exemplo podemos destacar os programas *Anjo da Guarda* e *Anjos da Escola*, que propunham uma ação intramuros da escola, contemplando atividades que não se resumiam no patrulhamento aleatório e distante, em função das chamadas emergenciais (reativas), mas sim uma atuação preventiva com foco na ação direcionada do policiamento, não só em relação às conseqüências da violência, mas também voltadas para as causas do fenômeno. Nesse cenário os policiais passam a desenvolver um

modelo de atuação participativo e proativo, numa visão protagonista e de solução dos problemas em conjunto com a comunidade escolar.

A idéia atual de integração das ações entre as áreas de educação e segurança reflete convergências que são constatadas através de parcerias. Como visto anteriormente, foram firmadas parcerias entre a PMMG e SEE, através da doação de viaturas para a Patrulha Escolar. Tais parcerias proporcionam a expansão do policiamento escolar e de programas específicos de prevenção à violência e drogas dentro das escolas, tal como o PROERD. Esse modelo de parcerias, que também envolve a comunidade, vem ao encontro das diretrizes da UNESCO e do Ministério da Justiça, que enfatizam a segurança escolar numa visão sistêmica, e de forma plural, para promoção da qualidade das ações da área da educação com foco na segurança, e, por outro lado, da melhoria na segurança escolar com foco na condição de educação, conforme aponta esta pesquisa. Nesse contexto o jovem passa a ser o alvo prioritário das intervenções, tanto da Educação como da Segurança. Percebe-se que o estímulo à dança, à música, ao lazer, ao esporte e à arte respeita o estilo das crianças e adolescentes como forma de integração, e esses fatores são imprescindíveis para o bom andamento dos programas e serviços.

Outro fator que se destacou na pesquisa foi a utilização da base de dados contendo as ocorrências policiais nas escolas. Esses dados e outros indicadores, relacionados à violência no meio escolar, passaram a ser uma referência para o desenvolvimento dos programas educacionais e da atuação da PMMG. A qualificação do ensino, agora, depende dessa intervenção conjunta da educação com a Segurança, apesar de que ainda se percebem diferenças no modo de planejamento dessas ações. A PMMG não apresenta uma estratégia que tenha como objetivo uma ação direcionada para todas as escolas, como por exemplo a presença física do policial em tempo integral. Já as Políticas Públicas da área da Educação apresentam uma visão mais abrangente de atuação que contempla atingir toda as escolas a médio e longo prazo.

Numa análise mais detida dos programas elaborados pela área da Educação, percebe-se que os mesmos têm como ponto de partida a redução dos níveis de violência e a melhoria do desempenho pedagógico dos alunos. Um dos projetos realizados pela área da Educação, *Escola Aberta*, prevê a abertura das escolas nos finais de semana. Essas ações, na maioria das vezes, dependem de um acompanhamento e participação dos profissionais da Segurança pública. Por exemplo, a instrução dada aos Guardas Municipais é de que, quando escalados para trabalharem neste projeto, aos finais de semana, procurem pelo coordenador do programa

para seguir as orientações dadas por ele. Há, nesse caso, uma relação de cooperação entre as áreas distintas, sendo que as atividades de uma dependem do acompanhamento da outra.

O programa *EVCA* prevê em seus objetivos o desenvolvimento das atividades do PROERD, que é um trabalho pedagógico, executado por policiais capacitados pela PMMG, para realizar palestras nas escolas sobre o tema das drogas. Esta não é uma exclusividade das escolas do *EVCA*: toda escola, seja ela estadual, municipal ou privada, pode requisitar à companhia de polícia de sua área a realização destes cursos. Mas, dentre os projetos realizados pelo *EVCA*, a realização do PROERD é prevista em sua elaboração. Isso denota uma cooperação das duas áreas no que tange às ações de prevenção da violência através do aprendizado. O policial capacitado pela PMMG para trabalhar no PROERD, e que é um agente da área de Segurança pública, assume o papel de educador ministrando palestras dentro das escolas.

O *Programa Rede Pela Paz* tem, dentre outros objetivos, a criação de uma *Rede de Defesa Social* para enfrentamento da violência nas escolas. Esta rede é composta por diversos atores de diversas instituições, incluindo organizações governamentais e não governamentais, que se reúnem por demanda da SMED para debaterem sobre uma escola específica. Dos diversos atores que integram esta rede, os Policiais Militares e os Guardas Municipais são convidados a participar e traçarem estratégias específicas para a escola em foco. Há uma interação entre vários atores que se estabelece a partir do tema da segurança. Nas reuniões todos os atores são estimulados a dar sugestões e traçar metas para a resolução do problema daquela escola especificamente, ou seja, profissionais da Educação colocam as percepções acerca do problema e os demais são estimulados a cooperar num trabalho conjunto.

O *Programa Rede Pela Paz* prevê, também, a realização de cursos de capacitação para professores e diretores com foco na segurança nas escolas. Alguns destes cursos são elaborados pelo *Programa Rede Pela Paz* e realizados no auditório da SMED e abrangem também a capacitação dos Guardas Municipais, porteiros e vigias das escolas municipais. A Secretaria Municipal de Educação busca, através da capacitação dos profissionais da segurança e da educação, dar orientações que possam tornar as escolas menos vulneráveis a todo tipo de violência.

A área da segurança tem, em certa medida, dependência em relação à demanda por serviço na área da Educação: por exemplo, é a Secretaria de Educação que define quais as escolas municipais que necessitam de Guardas Municipais. Ou ainda, foi a Secretaria Estadual de Educação quem definiu quais as áreas mais necessitadas de segurança escolar quando da doação das primeiras viaturas. Por outro lado, a área da Educação depende da Segurança na

manutenção da ordem e da paz nas escolas, na maioria das vezes fazendo o trabalho de presença ostensiva de polícia.

Diante da parceria estabelecida entre a Secretaria Estadual de Educação e a Polícia Militar, as atividades de prevenção ao crime, propostas à Patrulha Escolar têm como alvo apenas as escolas estaduais. Às escolas municipais resta, quase exclusivamente, os atendimentos emergenciais a ocorrências policiais (reativas). O mesmo não se aplica, apenas, em relação ao PROERD, que tem o mesmo foco de atuação em ambas as esferas de governo, estendendo o seu alcance até mesmo para as escolas particulares. Nesse sentido é a atuação da Guarda Municipal que se apresenta como ação de complementaridade das atividades da segurança pública em meio escolar, responsáveis pela preservação da ordem pública no âmbito das escolas municipais.

A análise do desenho das políticas revelou que para a efetiva realização das propostas dos programas da área de Educação é necessária a criação de uma rede de trabalho, e que esta rede inclui os órgãos da Segurança Pública. Por outro lado, a realização das propostas da área de Segurança Pública também está diretamente relacionada com a educação, pois a atuação dos policiais tem por base os diagnósticos da secretaria de educação, e assim os serviços são lançados nas escolas, dando ênfase àquelas apontadas como prioritárias a partir da vulnerabilidade social identificada.

A análise das convergências, complementaridades e diferenças entre a área da Educação e Segurança Pública aponta para arranjos específicos. Para que os programas e serviços possam ser executados, conforme previsto pelos manuais, é preciso que uma rede seja criada e que ambas as áreas atuem de forma coordenada, respeitando as especificidades dos órgãos e dos gestores e comandantes. Grosso modo, todas as ações convergem para a mesma finalidade: manter a paz social em meio escolar. A seguir será feita a mesma análise sobre os níveis estadual e municipal, ainda que algumas percepções já tenham sido adiantadas nesta seção.

3.4.2 Convergências, complementaridades e diferenças entre os níveis de governo Estadual e Municipal

Ao se contrastar a atuação do Estado e do Município, no que se refere aos programas de controle da violência nas escolas desenvolvidos pela pasta da educação, fica evidente a

falta de convergência entre essas esferas de poder. O que pudemos observar é que a pesquisa não captou nenhum elo entre o desenvolvimento de ações sociais e educativas nas escolas que tivesse relação entre os níveis de governo. Na área da Educação a pesquisa não constatou uma ação do governo estadual ou municipal que contemple a integração entre os dois níveis.

Apesar de todos os programas convergirem para um mesmo objetivo, o de proporcionar à escola um ambiente de proteção e tranquilidade que promova condições básicas para se exercer as atividades de ensino e aprendizado, a constituição de redes de contatos ou a inter-relação entre os programas da área de educação não ficou evidente.

O que podemos afirmar, com relação a essas divergências e à falta de complementaridade entre os níveis de governo, é que os programas voltados para a segurança nas escolas, através de intervenções sociais, estão consubstanciados em modelos promovidos pela UNESCO. Esses modelos inspiraram as ações do governo federal, através do Ministério da Justiça, Ministério da educação e Ministério dos Esportes, para que sejam implementadas ações que tenham objetivos comuns, com foco na melhoria da qualidade do ensino com segurança.

É prudente destacar, também, a importância do MEC. As ações do Ministério da Educação influenciam diretamente nas iniciativas tanto no âmbito do Estado quanto do Município, no que se refere à segurança nas escolas. Verifica-se, contudo, uma discrepância da ação do MEC no âmbito do governo Estadual, uma vez que o Ministério prioriza ações diretamente ao Município, a exemplo do programa *Escola que Protege*. Esse programa, desenvolvido através da Secretaria de Educação Continuada, visa capacitar professores da rede municipal e produzir material didático com foco no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes. Tal programa, atualmente, está voltado para o desenvolvimento de projetos que trabalhem em rede, ou seja, ações que envolvam vários órgãos voltados para a proteção da criança e do adolescente no que tange ao enfrentamento da violência dentro do contexto escolar. O financiamento se dá através da elaboração de projetos das instituições de ensino público que estejam articulados com programas já existentes, incluindo aqui as entidades que atuam na defesa dos direitos humanos e defesa dos direitos das crianças e adolescentes e as Secretarias Municipais de Educação incluídas no programa *Escola Aberta*. Logo, o financiamento, através do fomento de recursos federais, se dá diretamente aos municípios que tenham projetos desenvolvidos nas escolas aos finais de semana, através do programa *Escola Aberta*.

Sendo assim, a atuação do nível federal se dá através do fomento de projetos específicos para as escolas, de acordo com a demanda das mesmas, podendo este

financiamento ser feito diretamente ao município. Sendo assim, a atuação do nível federal não fomenta a articulação entre Estado e Município, apenas estimula a construção de projetos específicos que atendam à realidade de cada escola, assim como propõe a produção de material didático acerca do tema da segurança nas escolas. Percebe-se que o município tem sido contemplado diretamente com essas ações do governo federal. Por outro lado, os programas da UNESCO convergem tanto para o Estado quanto para o Município, estimulando o enfrentamento à violência na escola no âmbito da Secretaria Estadual e Municipal de Educação, mesmo que não haja interação entre eles.

O Ministério da Justiça fomenta, através do financiamento, projetos voltados para a segurança nas escolas e que estejam articulados com diversos órgãos do sistema de defesa social, além de fomentar a ampliação dos serviços das Guardas Municipais no interior das escolas municipais. Cabe destacar aqui o programa *Paz nas Escolas* criado pelo Ministério da Justiça em 2000 que, em parceria com o Ministério da Educação e as Secretarias Estaduais de Educação promoveram palestras e cursos de formação em direitos humanos para 2.914 policiais que atuam na segurança das escolas em 14 estados brasileiros (GONÇALVES; SPOSITO, 2009, p. 4). Percebeu-se que por parte do Ministério da Justiça as ações estão voltadas para o nível estadual e municipal.

A análise dos programas sugere que, tanto no nível Estadual quanto Municipal, é possível identificar uma convergência, através da parceria entre as áreas de Educação e Segurança pública. Em nível estadual essa aliança se fundamenta mais especificamente no âmbito das intervenções logísticas do que na execução de serviços. Essa parceria se inicia com a aquisição de viaturas utilizadas no patrulhamento escolar. A Secretaria Estadual de Educação, através de um diagnóstico, identificou as escolas mais vulneráveis e financiou inicialmente a aquisição de sete veículos 4 rodas para trabalharem na segurança das escolas e, em contrapartida, a Polícia Militar capacitou e disponibilizou seu efetivo policial para trabalhar, exclusivamente, com as escolas. O policial da Patrulha Escolar atua de acordo com as orientações do seu superior hierárquico na PMMG, o que se dá de forma divergente com a visão da direção da escola, uma que o planejamento de emprego do policiamento é unilateral, definido pela corporação da PMMG.

No nível Municipal a atuação do GM dentro dos estabelecimentos de ensino é definida através da orientação da diretoria da escola. Essa parceria é mais profícua, pois há uma articulação que envolve a execução do serviço prestado pelo Guarda que, estando o mesmo nas dependências da escola municipal, deve atuar de acordo com as normas da direção da escola, ou seja, o GM está subordinado à diretoria e, por exemplo, só poderá abordar um

aluno se estiver acompanhado por um responsável pela escola e em consonância com as orientações do mesmo. Isso denota que o Guarda deverá atuar, em tese, em função das estratégias definidas pelos programas educacionais de redução da violência, sob a coordenação técnica da área da educação e não da segurança.

No que toca às ações na área de Segurança, em nível municipal, as ações da Guarda Municipal revelam que sua atuação, em relação ao crime nas escolas, só se concretiza com a intervenção da PMMG. Ou seja, a condução dos alunos envolvidos com delitos criminosos nas escolas para uma delegacia só é realizada pela Polícia militar, o que denota existência de complementaridade das ações na área de Segurança, entre os níveis estadual e municipal.

É importante destacar a convergência das ações do Estado, através da polícia, com relação à segurança na escola, como é o caso do Programa Educacional de Resistência às Drogas, que é uma iniciativa da PMMG. Porém, a sua execução nas escolas depende da demanda das mesmas. O programa consiste na realização de um curso, com aulas semanais e acompanhamento de uma cartilha, com temas voltados para a prevenção ao uso de drogas. É previsto que as Escolas do estado atendidas pelo programa *EVCA* tenham a presença do PROERD. Mas essa não é uma especificidade das escolas estaduais, já que várias escolas municipais e privadas também são atendidas. O estado, através da PMMG e do PROERD, está presente em diversas escolas, independente do seu nível de governo, basta que a escola acione o serviço através da companhia de polícia da sua região.

Outra constatação de convergência que se dá em relação ao nível estadual e municipal é a proteção social disponibilizada através da escola e que está previsto pelos programas. Depois de verificada a condição de vulnerabilidade social, os alunos têm direito ao atendimento em tempo integral. No período regulamentar são lecionadas as aulas previstas na grade curricular, no período complementar são desenvolvidas outras atividades pedagógicas, culturais e de lazer. As escolas têm várias formas de desenvolver estas atividades, uma delas é através de parcerias com instituições, empresas, grupos sociais, ONG's e outras. São criadas redes de trabalho para o desenvolvimento das atividades e atendimento às crianças e adolescentes beneficiados.

Na rede de ensino municipal pode haver sobreposição de atividades. Por exemplo, os alunos das escolas atendidas pelo *Programa Rede Pela Paz* têm previstas atividades do programa *Segundo Tempo* do Ministério dos Esportes, em parceria com a Educação. Porém, a maioria das escolas do município são atendidas pelo programa *Escola Integrada*, que também proporciona atividades no contra turno das aulas. Estas atividades incluem, também, esportes. Ou seja, uma escola pode ter ambos os programas, *Segundo Tempo* e *Escola Integrada*, sendo

desenvolvidos simultaneamente. Cabe ao coordenador do programa dentro da escola a organização e planejamento das atividades, uma vez que pode o Ministério dos Esportes ceder estagiários na área de educação física e a escola já ter parceria com alguma instituição que promova a mesma atividade. Sendo assim, o Ministério dos Esportes pode dispor de verba para alimentação desses alunos e a PBH também dispor de verba com a mesma finalidade e para o mesmo público.

Percebeu-se que há uma necessidade de criação de redes de trabalho para o pleno desenvolvimento das atividades previstas nos programas, tanto estadual como municipal. Tal fato pode ser decisivo no efetivo resultado dos programas, sendo que as escolas que dispuserem de redes mais abrangentes, com maior pluralidade de atores envolvidos, podem obter resultados diferentes das demais. Ou ainda, que quanto maiores e mais descentralizadas forem as redes criadas, maiores as chances de conflitos de interesses, o que pode influenciar nos resultados.

O que a pesquisa aponta, através da análise dos programas, é que coexiste uma rede mista em torno da área da educação, através do envolvimento de diversos atores em diversificados campos de atuação, Há semelhança no conteúdo e diferenças na execução, e assim, no que concerne à sua segmentação entre o nível de governo estadual e municipal, revela-se uma total independência. Ficou evidente que não há nenhuma articulação entre estados e municípios, em relação aos programas em desenvolvimento, apesar de terem a mesma origem e características semelhantes, tais como atividades em tempo integral, abertura aos finais de semana, capacitação para os professores entre outras.

A seguir, no próximo capítulo será feita uma discussão teórica acerca do processo de implementação de políticas públicas e, na seção seguinte, a análise da percepção dos agentes implementadores entrevistados em relação aos programas e serviços alvos desta pesquisa.

4 DAS PROPOSTAS ÀS AÇÕES GOVERNAMENTAIS: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS IMPLICAÇÕES NO CASO DA SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS EM BH

Após a apresentação e comparação do desenho dos programas, foco deste estudo, este capítulo se inicia com uma discussão teórica acerca do processo de implementação de políticas públicas. Posteriormente, na seção seguinte, apresenta um estudo acerca da implementação dos 4 programas ora analisados e, apresentando as principais percepções que o trabalho de campo pode proporcionar. Como visto anteriormente, alguns autores advertem que o processo ou ciclo de uma política pública está dividido em fases distintas. A questão central deste capítulo está focada no processo de implementação de políticas públicas e nas possíveis interferências de seus agentes e redes, que podem influenciar na condução dos programas e serviços elaborados.

Assim como sugere Lazzarotti, “em um contexto em que as tecnologias e o conhecimento sobre os problemas e o objeto da ação são precários, o grau de incerteza sobre o resultado e a natureza das tarefas passa a ser muito alto” (LAZZAROTTI, 2007, p. 196). Assim, a autonomia reconhecida aos agentes e técnicos de ponta pode se ampliar. Este é um dos aspectos apontados neste capítulo e que, de certa forma, conduz para o entendimento de como funciona a rede criada em torno da segurança escolar e como atuam seus agentes na ponta.

Como discutido anteriormente, a fase da implementação, de acordo com Menicucci (2007), suscita uma análise mais aprofundada, tanto quanto ampliada, no sentido de considerar a implementação não apenas como o cumprimento de metas estabelecidas na formulação, mas como um processo passível de toda sorte de influências por parte dos agentes implementadores. De certa maneira, as distorções podem ser reorganizadas e reaplicadas como forma de corrigir o percurso.

No processo de implementação atores diversos, com interesses e conhecimentos específicos, entram em cena, quais sejam, os agentes implementadores, que são os principais responsáveis pela realização prática de uma política. No caso dos programas discutidos aqui, os agentes implementadores são os Diretores, Professores, os Policiais Militares e os Guardas Municipais.

4.1 A implementação como “elo perdido” da análise de políticas públicas

Até os anos 70 havia certo desinteresse, por parte dos estudiosos, com relação ao processo de implementação das políticas públicas. Tal procedimento revela que havia a compreensão de que a decisão do governo era aplicada quase automaticamente pelos agentes da administração pública. Essa visão muda a partir dos estudos de Pressman e Wildavsky (apud Subirats, 1994), que publicaram em 1973 um estudo clássico, com o título de *Implementação: como as grandes esperanças de Washington são destruídas em Oakland, ou porque é surpreendente que os programas federais podem chegar a funcionar, ainda que somente um pouco*. O estudo concentra-se na agência de desenvolvimento econômico de Oakland, e como resultado os autores constataram que o insucesso do programa econômico ali implementado se deu pela distância entre os objetivos previstos no processo de formulação e os resultados. Para Pires,

[...] os autores constataram que o processo de implementação de políticas públicas envolve necessariamente complexidades (ex.: critérios contraditórios, acomodação de interesses conflitantes, múltiplos atores, processos decisórios longos e tortuosos, etc), muito maiores do que o debate do período poderia supor. (PIRES, 2008, p. 3).

Com efeito, os estudos de Pressman e Wildavsky foram inovadores, pois demonstram uma fragilidade, um distanciamento entre o processo de formulação e a execução das políticas públicas. Os autores também buscam solucionar uma das preocupações centrais acerca do processo de implementação, que são as intervenções do tipo *Top-Down*, ou seja, o problema daquelas intervenções decididas no topo do sistema, no qual o cidadão comum e o burocrata, na base, não participam como um ator de relevância. Pressman e Wildavsky, segundo Ham e Hill (1993), advertem que, nesta perspectiva *Top-Down*, uma implementação bem sucedida depende de certo número de elos entre esferas distintas, e que o grau de cooperação entre agências teria que ser perto de cem por cento, uma administração quase perfeita, o que na prática é quase impossível.

O tema da implementação, como parte do processo de produção de políticas públicas, atualmente tem despertado um pouco mais de interesse na comunidade acadêmica. Dos autores dedicados ao tema podemos identificar uma vertente que classifica a implementação como “um processo de interação que acontece entre diversos atores, burocratas ou não, ao longo de uma cadeia de atividades e relações” (LOTTA, 2008, p. 3). Há também uma vertente que se dedica ao estudo das influências dos agentes implementadores, através de seus valores

e referências, o que “pressupõe reconhecer a discricionariedade dos atores como influenciando os processos de implementação de políticas públicas” (LOTTA, 2008, p. 3).

Mas enquanto parte de um processo de produção de políticas públicas, a implementação não deve ser analisada de forma isolada, na qual é colocado em prática aquilo que foi decidido em momento anterior por agentes formuladores. Autores como Subirats (1994) e Kingdon (apud CAPELLA, 2007), como visto no capítulo 2 desta dissertação, destacam alguns atores que participam do processo de formulação das políticas públicas, quais sejam: cidadãos, parlamento, sistema judicial, governo, burocracia, opinião pública, partidos políticos, grupos de interesses. Na maioria das vezes fazem parte de *Policy communitie* pertencentes a grupos de interesses específicos.

Na tentativa de traçar então o desenho que se aproximasse daquela perfeição em termos de administração supostamente necessária, Hogwood e Gunn (apud HAM; HILL, 1993) desenvolvem um método de estudo no qual destacam dez pré-requisitos para se atingir uma implementação perfeita, pensada como um tipo ideal, sendo eles:

- 1 . Que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a esta restrições muito severas.
- 2 . Que o tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à disposição do programa.
- 3 . Que não haja nenhuma restrição em termos de recursos globais e que, também, em cada estágio do processo de implementação, a combinação necessária de recursos esteja realmente disponível.
- 4 . Que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria de causa e efeito válida.
- 5 . Que as relações de causa e efeito sejam diretas e em pequeno número.
- 6 . Que haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiveram envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e importância.
- 7 . Que haja entendimento completo e consentimento acerca dos objetivos a serem atingidos; e que estas condições persistam durante o processo de implementação.
- 8 . Que ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados seja possível especificar, em completo detalhe, a perfeita sequência, as tarefas a serem levadas a cabo por cada participante do programa.
- 9 . Que haja perfeita comunicação e cooperação entre os vários elementos envolvidos no programa.
- 10 . Que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência. (HOGWOOD; GUNN apud, HAM; HILL, 1993, p. 138-139).

O modelo apresentado permite afirmar que se trata da prescrição de um modelo *Top-Down*, considerado um “tipo ideal” para o estudo da empiria, principalmente em observância ao item dez, em que os atores localizados no topo de uma organização controlem as ações dos implementadores, reafirmando, assim, o distanciamento dos formuladores de políticas localizados no topo. Esse modelo *Top Down* evidencia uma separação entre as escalas de

poder hierarquicamente definidas, característica do modelo burocrático, assim como prevê pouca intervenção e dependência de agências externas. O modelo também prevê observância aos objetivos do programa com ênfase na forma com que as tarefas serão executadas pelos agentes, tentando, com isso, controlar as ações dos implementadores.

O modelo analítico *Top Down*, também conhecido como modelo “racional-Weberiano,” parte da hipótese de que as “fases” de elaboração e de implementação podem ser claramente separadas (Subirats, 1994). Mas essa perspectiva mudou, pois no modelo *Top Down*,

[...] se partía de la hipótesis de que una buena puesta en práctica implicaba que las unidades periféricas, responsables de los servicios a prestar o de las regulaciones concretas, se “conformasen” con las prescripciones y previsiones de las unidades centrales responsables de las decisiones y programas. (SUBIRATS, 1994, p. 114).

Porém, o autor chama a atenção para o fato de que a performance não depende apenas da conformidade, mas, também, de fatores não previstos pelos formuladores. Sendo assim, o modelo *Button Up* defende que na realidade política são utilizados dispositivos e truques legais para atender às normas e obter algum progresso. Com isso, Subirats (1994) conclui que, para além da mudança do modelo “arriba-abajo” e “abajo-arriba” que passaria de um modelo indutivo a um modelo dedutivo, este tipo de abordagem de baixo para cima pode identificar conexões causais dos fenômenos com uma economia de energia, pois apenas aspectos da realidade empírica serão observados, permitindo que outras pessoas saibam do impacto das políticas no setor observado (SUBIRATS, 1994, p. 115).

Lowi (apud HAM; HILL, 1993) apresentou uma tipologia para classificar as políticas em “distributivas”, “redistributivas” e “regulatórias”, para explorar como estes modelos também podem influenciar o processo de implementação. Para o autor, as diferenças entre os tipos de políticas suscitam a necessidade de colaboração de diferentes conjuntos de participantes, com níveis de intensidade definidos pelos riscos presentes, considerando, também, a possibilidade de interferência externa. “Hargrove sugere que políticas redistributivas são mais complicadas de implementar que as distributivas, enquanto o sucesso das políticas regulatórias pode frequentemente depender do grau em que elas tenham consequências redistributivas” (HAM; HILL, 1993 p. 139-140). Tal modelo já admite a possibilidade de interferência externa e de cooperação de atores distintos.

Cabe aqui, abrir um espaço para caracterizar, no âmbito das Políticas de Segurança Pública, alguns desses modelos. Conforme assevera Filocre (2009), as Políticas de Segurança

Pública distributivas são voltadas para a formação profissional de jovens de baixa renda como forma de afastá-los da marginalidade e, dessa forma influir na criminalidade e manter a ordem pública. Políticas de Segurança Pública redistributivas são aquelas que deslocam recursos de toda ordem para beneficiar determinadas camadas sociais ou grupos da sociedade. Já as Políticas de Segurança Pública reguladoras trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. “Frequentemente seus objetivos são evitar comportamentos considerados negativos” Dal Bosco (apud FILOCRE, 2009, p. 152).

No que tange aos grupos de atores envolvidos no processo de produção das políticas, uma das questões polêmicas, levantada por Ham e Hill (1993), são os conflitos de interesses que podem ser negociados, às vezes com sucesso, no processo de implementação e não no processo de formulação. Esta polêmica sugere que as influências dos agentes implementadores podem ser determinantes no processo de implementação devido ao alto grau de discricionariedade desses agentes. Já o processo de formulação obedeceria aos interesses dos grupos envolvidos, sem maior interferência dos implementadores.

Nesse sentido, fica evidente que no processo de formulação, assim como defende Kingdon (apud CAPELLA, 2007), as *comunidades de políticas* exercem maior pressão, barganhando de acordo com suas áreas de interesses. Mas no processo de implementação as negociações parecem ter um caráter mais pessoal, calcado nas experiências e saberes pessoais, que vão além do atendimento programado.

É preciso considerar que, de acordo com Lazzarotti (2007), para além do envolvimento de atores diversos na execução das políticas, as mesmas envolvem, também, mobilização de poder, de conhecimento analítico e organizacional e legitimidade de intervenção.

Nogueira (apud LAZZAROTTI, 2007) aponta dois critérios fundamentais para a análise das políticas, um que se refere à programabilidade das tarefas e o outro que se refere à interação com os usuários. Programabilidade está relacionada à previsibilidade e à incerteza, à necessidade de adaptação no processo de execução e depende, em certa medida, do conhecimento acerca dos critérios de resolução de problemas. O critério da interação se refere à relação entre operador e destinatário. “É definido também pela quantidade de dimensões da vida do beneficiário que o projeto ou política busca beneficiar – ou de cuja modificação depende – e da intensidade dessas mudanças” (LAZZAROTTI, 2007, p. 200).

Uma implementação programada, conforme Berman (apud LAZZAROTTI, 2007), apresenta alguns problemas que podem ser justificados pela ambiguidade dos objetivos e das metas dos programas, dos quais atores e organizações podem interpretar os objetivos do

programa tendo em vista os seus próprios interesses. A pluralidade de atores também é um fator de destaque, pois a sobreposição de autoridade e competências, por parte dos atores, pode colaborar no afastamento das estratégias iniciais. Por fim, a discricionariedade dos implementadores de ponta de linha é identificada como um fator relevante, pois a implementação dependeria da intensidade de resistência, bem como da efetividade ou ineficiência dos operadores. O problema aqui identificado está relacionado com a garantia de que a política ou o programa seja implementado conforme previsto, levando-se em conta todos estes fatores condicionantes.

Outro modelo de implementação identificado por Berman (apud LAZZAROTTI, 2007) é a implementação adaptativa, que é, de acordo com o autor, mais pessimista com relação às possibilidades de planejamento. “Não se espera que a política seja implementada conforme previsto, mas que ela se adapte, isto é, que a implementação gere aprendizagem” (LAZZAROTTI, 2007, p. 203). Assim, um programa é resultado da construção de uma rede, considerando o caráter também político e não meramente administrativo da implementação.

Com efeito, para entender o processo de implementação é necessário considerar as pessoas e agências envolvidas, assim como os objetivos pessoais e os valores culturais que podem entrar em conflito com os objetivos do programa. Diante de uma dada estrutura organizacional, é preciso analisar especificamente o papel daqueles profissionais e agentes encarregados de colocar em prática as políticas formuladas, ou seja, responsáveis pela implementação. Estes agentes têm papel fundamental na condução das políticas, uma vez que, de acordo com Lipsky (1980), trata-se de um grupo de profissionais dotados de poder discricionário nas tomadas de decisões no dia-a-dia da sua função profissional.

A implementação eficiente de uma política pode ser influenciada pelo papel dos burocratas e pela discricionariedade dos agentes implementadores. Aqui, interessa-nos analisar a influência dos burocratas do nível da rua (*Street level bureaucrats*) na adaptação ou redefinição dos objetivos de uma política. De acordo com Pires,

[...] burocracias de linha de frente são caracterizadas pela insuficiência de recursos diante de demandas abundantes em um contexto de objetivos ambíguos, seus funcionários frequentemente lidam com “clientes” não-voluntários (beneficiários de programas) e trabalham “em campo”, distantes de seus supervisores, em situações complexas e não reduzíveis a objetivos programáticos. (PIRES, 2008, p. 04).

De fato, alguns participantes da rede gostariam de ter poder completo, acima dos tópicos em questão, uma vez que, de acordo com Marsh e Rodes (apud HILL, 1997), uma rede de questões tem níveis flutuantes de contatos e níveis de consenso baixos, assim como

um poder desigual. A consequência dessa diversidade pode ser o cerne da questão, pois o agente de implementação dos programas em foco são os burocratas de nível da rua, conforme definido por Lipsky (1980), e, com efeito, há de se considerar sua autonomia no momento da tomada de decisão, que, conforme assevera Pires (2008), tal discricionariedade, nas ações desses agentes, pode revelar uma atuação condizente com interesses pessoais.

A esse respeito, Lipsky (1980) faz um estudo pioneiro, na qual trata do grau de pessoalidade dos funcionários considerados agentes de implementação. Para Lipsky os burocratas do nível da rua tendem a tomar decisões que os protejam, assim como a estabelecerem rotinas e mecanismos que visam amenizar as pressões do trabalho. O autor identifica que os burocratas do nível da rua são aqueles profissionais que trabalham diretamente com o público alvo dos programas, ou seja, profissionais responsáveis pelo contato com o público na linha de frente, que são, por exemplo, os policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros. Burocratas do nível da rua têm a especificidade de, no exercício de sua função, tomar decisão sobre a condução das políticas, assim como na decisão de estratégias para aplicação de políticas.

Lipsky explica a questão da discricionariedade dos burocratas da seguinte forma:

Burocratas do nível da rua têm discricionariedade porque a natureza da provisão de serviços requer um julgamento humano que não pode ser programado nem substituído pela máquina⁷ (LIPSKY, 1980, p. 161).

Por conseguinte, as estratégias de manipulação de informações, e outras, fazem parte do poder discricionário, do poder de decisão acerca de situações que requerem respostas imediatas. “A discricionariedade exercida pelos burocratas é, portanto, resultado da interação entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos, os procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamento e proibições” (LOTTA, 2008, p. 9). São os burocratas do nível da rua que “determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é através deles que a população consegue acessar a administração pública” (LOTTA, 2008, p. 6).

O burocrata do nível da rua é um elo entre administração e sociedade e também faz parte de um grupo de pessoas, com características e treinamento comuns no exercício da profissão, que podem estar envolvidos em outros grupos de interesses. Sendo assim, a rede de

⁷ “Street-level bureaucrats have discretion because the nature of service provision calls for human judgment that cannot be programmed and for which machines cannot substitute”.

relações que se constrói no entorno de um burocrata do nível da rua pode ter interesses e valores conflitantes. Nesse sentido, é preciso considerar, como revela Selznick, que

Uma organização é um grupo de seres vivos. O modelo formal ou oficial de vida nunca informa completamente a função desses atores. Esse modelo é sempre complementado pela chamada “estrutura informal”, que se revela à medida que os indivíduos começam a considerar sua própria personalidade, seus próprios problemas e interesses. (SELZNICK apud HAM; HILL, 1993, p. 176).

Com efeito, pessoas tendem a reagir considerando a necessidade de auto-proteção tanto do seu status, quanto de seus objetivos pessoais, ou ainda, de acordo com sua capacidade de *inovação*, considerando seus objetivos pessoais e não se importando tanto com as normas estabelecidas previamente, conforme defende Merton (1970).

Para Lazzarotti (2007), há formas de se enfrentar a discricionariedade dos agentes diretamente ligados à execução dos programas:

Pela formulação de novos e explícitos procedimentos operacionais padrão e rotinas; pelo aumento do controle para garantir que eles possam ser responsabilizados pelos novos procedimentos (inclusive com sanções previstas), pela mudança na alocação de incentivos, principalmente os seletivos (salários, bônus, prestígio etc.). (LAZZAROTTI, 2007, p. 203).

Lazzarotti (2007) chama a atenção para a questão. O excesso de controle sobre as formas de atuação desses agentes de ponta de linha acarretaria num comportamento ritualístico, o que poderia impedir a inovação e o aprendizado, conforme apontado por Merton (1970).

Para pensarmos empiricamente no papel e na influência dos agentes implementadores, utilizaremos, como um bom exemplo de estudo acerca do papel destes agentes, o trabalho publicado por Menicucci (2007), que analisa o processo de implementação da reforma da política de saúde no Brasil. Em suas considerações, a autora demonstra que o sucesso da implementação depende da capacidade de obtenção de convergências entre agentes implementadores e o suporte político, ou ainda, das organizações envolvidas, pois agrega decisões, e nesse sentido, como resultado, pode criar novas políticas.

As decisões dos implementadores no contexto econômico, político e institucional em que operam evidenciaram a distância entre a concepção dos formuladores iniciais da reforma e sua implementação, que tem sido, de fato, a consolidação de um sistema de saúde dual. (MENICUCCI, 2007, p. 323).

Para Menicucci, o sucesso de uma determinada política “está associado à capacidade de obtenção de convergências entre os agentes implementadores em torno dos objetivos da política e, particularmente, do suporte político daqueles por ela afetados” (MENICUCCI, 2007, p. 303).

Como bem identifica Lotta (2008), há uma lacuna aberta, pois desde os trabalhos de Lipsky (1980), pouco se tem produzido sobre a fase de implementação e sobre os fatores que a influenciam. Estudiosos têm se dedicado a entender o papel dos altos funcionários no processo de elaboração de políticas, mas, no que tange ao papel dos funcionários de baixo escalão e sua participação no processo de implementação, pouco se tem discutido.

Dois autores importantes tomados como exemplo para o estudo em foco são Ham e Hill (1993), que questionam o papel dos implementadores e o seu distanciamento do processo de planejamento das políticas. Para os autores, “se os implementadores estão distanciados do processo de planejamento da política original, e de fato talvez mesmo em atividades “subordinadas” diferentes, eles devem ser observados como responsáveis por problemas e inconsistências e por suas resoluções impopulares” (HAM; HILL, 1993, p. 144). É preciso levar em conta o poder discricionário dos agentes que ocupam tais cargos burocráticos, considerando sua capacidade de inovação quanto às normas estabelecidas no processo de elaboração das políticas.

Em pesquisa realizada por Pires (2008), entre 2006 e 2008, que teve como foco os profissionais fiscais do trabalho nos estados de Minas Gerais, Bahia e Pernambuco, o autor busca entender por que burocracias não implementam políticas de forma uniforme e objetiva (assim como previsto na perspectiva weberiana)? Para responder a tal inquietação o autor dedicou-se ao estudo dos agentes implementadores, observando os diversos estilos de implementação, e dos resultados das políticas aplicadas pelos fiscais do trabalho. Ficou constatado que há uma variação nas formas de intervenção dos agentes implementadores, tendo sido identificados três padrões distintos de resultados, quais sejam: não-cumprimento da lei; cumprimento da lei; e cumprimento sustentável da lei. Foram utilizadas diferentes técnicas comparativas para verificar a existência de elos causais entre os diversos “estilos de implementação” apresentados pelos fiscais e os resultados das políticas propostas. Tais estilos interferem diretamente nos resultados das políticas, pois existem diferenças identificadas por: estilo repressor, punitivo e que castiga os violadores da lei; estilo mais pedagógico, que orienta e auxilia empresas a cumprir a lei; e, por fim, o estilo combinado, que agrega as duas abordagens. O autor conclui que há de se considerar, então, a variável estilo de implementação para compreensão dos resultados das políticas, pois os agentes

implementadores têm a capacidade de se adaptar a um estilo de atuação que influencia diretamente os resultados das políticas.

Outro exemplo de pesquisa que visa olhar para as políticas públicas com um foco nos burocratas de nível da rua é apresentado por Lotta (2008). A autora faz uma análise da atuação dos Agentes Comunitários de Saúde do Programa de Saúde da Família (PSF) e da maneira com que os mesmos adaptam as suas formas de atuação para colocar em prática o programa. Ao longo do trabalho, pode ser constatado que os agentes comunitários exercem uma série de tarefas que fogem ao escopo das normas institucionais, tais como: arrumar emprego para os pacientes, trazer remédios, arrumar vagas nas creches, aconselhar, tirar dúvidas, instruir a ida à rezadeira, indicar algum chá ou remédio caseiro, dentre outros. Por fim, a autora conclui que os agentes fazem escolhas que impactam na forma com que desempenham as atividades, e “o levantamento de mecanismos relacionais permite observar como as dinâmicas interativas são construídas na prática da implementação e como, portanto, as ações serão realizadas a partir da relação entre os implementadores e outros atores” (LOTTA, 2008, p. 19).

Tais exemplos de pesquisas ajudam a elucidar a centralidade do agente implementador na fase de implementação, como parte fundamental do ciclo de políticas públicas, desconstruindo a visão simplista até então adotada com relação aos burocratas do nível da rua, de que os mesmos apenas colocariam em prática os programas formulados, negligenciando, assim, sua capacidade de interferência.

Entender o processo de implementação requer reconhecer o papel do indivíduo na organização burocrática. O que pode impactar nos resultados das políticas, tal como analisado por Pires (2008), Lotta (2008) e Menicucci (2007), é a diversidade de estilos de implementação e a influência dos burocratas de linha de frente na performance e redefinição dos objetivos de uma política pública. Para Pires (2008), faz-se necessária a incorporação de uma nova variável aos estudos acerca do tema, ou seja, o estilo de implementação deve ser considerado para uma compreensão mais elaborada do problema.

Pode-se constatar que uma visão mais genérica do agente implementador, apenas como um cumpridor de ordens, que executa as políticas vindas do topo, pode ser uma visão muito simplista no processo de análise das políticas públicas. É preciso analisá-lo como o foco central do processo de implementação, no qual existe uma série de fatores culturais e organizacionais, assim como interesses de diversos atores, intervindo diretamente na sua tomada de decisões.

A implementação de políticas, de acordo com Pressman e Wildavsky (apud SUBIRATS, 1994), é um processo de interação entre o estabelecimento de objetivos e as ações empreendidas para alcançá-los. De acordo com Gomà e Subirats (1998), cada política seria o produto da complexa interação de pessoas e organizações. Nesse sentido, a análise dos desenhos das políticas implementadas nas escolas públicas de Belo Horizonte, em consonância com os domínios da política, nos permite verificar quais os objetivos planejados e como as formas de atuação, por parte dos implementadores, podem influenciar os resultados dos programas.

4.2 Estudo de caso da implementação dos 4 programas nas escolas públicas em Belo Horizonte

Esta secção dedica-se ao estudo de caso dos programas e serviços escolhidos para o trabalho empírico, quais sejam: Escola Viva, Comunidade Ativa; Programa Rede Pela Paz; Patrulha Escolar; e Guarda Municipal. A finalidade agora é verificar as possíveis interferências, na forma de condução das políticas formuladas para manter a segurança nas escolas públicas em Belo Horizonte, por parte dos agentes implementadores, quais sejam: Guardas Municipais, Policiais da Patrulha Escolar, Diretores e Professores.

4.2.1. Notas metodológicas

Esta seção tem a finalidade de descrever, detalhadamente, o processo de escolha das escolas alvo da pesquisa empírica realizada entre os meses de julho e dezembro de 2009. Sendo assim, para melhor entendimento do processo de escolha das escolas serão explicitadas, nesta secção, todas as decisões tomadas, principalmente com relação à escolha das escolas, e suas implicações metodológicas para o estudo aqui realizado.

O processo de escolha exigiu a análise detalhada das características das mesmas, o perfil, dados cadastrais disponibilizados pelas Secretarias Estadual e Municipal de Educação, a localização geográfica, enfim uma série de estudos que colaboraram na escolha das escolas objeto desta pesquisa. Era necessário escolher: aquelas escolas que possuíam os programas analisados; estivessem localizadas na mesma área de abrangência de um Batalhão de Polícia Militar; no caso das Municipais essas deveriam ter um *Guarda Municipal* atuando no período da aula, e nas Estaduais deveria ter atuação da *Patrulha Escolar*. Todos estes critérios

adotados tiveram por finalidade neutralizar algum viés de pesquisa, ou seja, analisar escolas que estivessem sob a supervisão de um mesmo comandante de batalhão, evitando assim que o perfil do comandante da área pudesse ser um fator destoante, tendo em vista que alguns podem priorizar os trabalhos preventivos nas escolas enquanto outros podem priorizar a repressão.

Dentre as várias possibilidades metodológicas, optou-se por utilizar os dados sobre ocorrências registradas pela PMMG, ou seja, os delitos ocorridos no interior das escolas. Tal procedimento tem a finalidade de, primeiramente, traçar um panorama acerca da violência nas escolas públicas de Belo Horizonte buscando detectar se o desenho dos programas analisados atendia às necessidades das escolas com maior número de registros e se a implementação desses programas se dava nas mesmas, havendo uma relação entre o problema da violência e a execução das políticas públicas.

Posteriormente, foram escolhidas as 4 escolas alvo desta pesquisa empírica sobre a implementação dos programas de combate e prevenção da violência nas escolas públicas em Belo Horizonte. A decisão de escolher 4 escolas teve como norte o fato de que, para compararmos a execução dos programas era necessário pesquisar escolas com alto índice de registros na PMMG e escolas sem registro algum. Sendo assim, foram escolhidas duas escolas, uma estadual e uma municipal, com alto índice de registros, e duas escolas sem nenhum registro na PMMG, sendo uma estadual e uma municipal.

Os dados de registros das ocorrências de delitos no interior das escolas Estaduais e Municipais de Belo Horizonte foram disponibilizados pelo departamento de estatística do Comando de Policiamento da Capital (CPC) e fazem parte do Armazém de dados REDS/PMMG. Inicialmente foram analisados os dados de registro de ocorrência da PMMG⁸ nas escolas estaduais e municipais de Belo Horizonte nos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009. Ainda que os dados de 2009 se refiram aos registros de ocorrência até o mês de junho, os mesmos se fizeram necessários pelo fato de proporcionarem uma visão do cenário da violência nas escolas, uma vez que o trabalho de campo foi realizado de julho a dezembro de 2009.

A análise destes dados tem por finalidade identificar características relevantes sobre os principais delitos registrados nas escolas e a frequência destes registros. Sendo assim,

⁸ Os dados utilizados são classificados como dados absolutos, ou seja, todos aqueles eventos que foram registrados pelos órgãos de defesa social. Mas é prudente destacar que esses eventos podem ser subnotificados, uma vez que, por uma série de fatores, algumas pessoas deixam de registrar episódios de violência aos órgãos responsáveis, provocando assim um déficit dos dados. A esse contingente de eventos não registrados dá-se o nome de “Cifras negras”.

inicialmente será desenhado um panorama da realidade para, posteriormente, procedermos à explicação da escolha das quatro escolas objeto deste estudo.

Cabe ressaltar que os dados dos registros de ocorrência nas Escolas Estaduais e Municipais disponibilizados pela PMMG estão identificados de acordo com o endereço das mesmas, o que significa que o geoprocessamento dos dados depende do correto preenchimento dos dados no Boletim de Ocorrência e no REDS⁹. Contudo, caso ocorra algum erro no momento do registro, como por exemplo nome da rua ou número da escola, ou alguma perda de dados, as informações poderão ser prejudicadas, deformando a realidade da escola.

Vale dizer, também, que existe um sistema de registro denominado Boletim de Ocorrência Simples (BOS) utilizado pela PMMG para identificação das visitas de rotina feitas nas escolas Estaduais. Tal procedimento tem por objetivo dar conhecimento aos comandantes de cada companhia de polícia de todas as intervenções realizadas. Apenas eventos típicos de defesa social, que precisam ser notificados, irão gerar um registro no Sistema de Defesa Social. O mesmo procedimento pode ser constatado nos eventos registrados pela Guarda Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial. Existe também um Boletim de Intervenção (BI) utilizado pelos Guardas, que tem por finalidade dar conhecimento de todos os eventos à gerência especializada, alimentando assim o banco de dados da instituição e proporcionando mais objetividade nas atividades de prevenção.

Isso sugere que existe uma série de eventos que ocorrem dentro das escolas e que não são registrados, por não se tratar de eventos de defesa social, como por exemplo algumas brigas ou discussões de menor poder ofensivo. Mas, para efeito desta pesquisa, é importante saber que essas desavenças de menor poder ofensivo são resolvidas pelos próprios professores, Guardas Municipais, diretores e muitas vezes pelos Policiais da Patrulha Escolar. Logo, pode haver, neste universo escolar, várias outras manifestações de conflitos sanados no âmbito doméstico de cada escola, podendo variar o tipo de punição, como por exemplo advertência, reunião com os pais, suspensão temporária, acordos e outros.

Atualmente, todos os eventos de defesa social registrados em Belo Horizonte, e na maioria dos municípios do Estado, são parte de um sistema integrado de informações relativas à Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar. Para efeito desta pesquisa foram utilizados os dados desses Registros de Eventos de Defesa Social (REDS) por parte da PMMG.

⁹ Registro de Eventos de Defesa Social, utilizado pela Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiros Militares.

Por fim, entendido o processo de registro dos eventos de defesa social que ocorrem em geral, procedeu-se, mais especificamente, ao estudo desses registros nas escolas. Sendo assim, foi necessário realizar uma seleção e filtragem dos dados gerais, disponíveis no departamento de estatística do Comando de Policiamento da Capital. Tal procedimento foi fundamental para entendermos objetivamente o panorama da violência nas escolas públicas (estaduais e municipais) de Belo Horizonte e, finalmente, escolhermos e analisarmos as escolas alvo da pesquisa empírica.

Para efeito de análise da variação entre os eventos registrados nas escolas foram utilizados os dados dos anos de 2007 e 2008, uma vez que o ano de 2009 ainda estava em andamento no momento de elaboração desta seção. Sendo assim, para efeito de comparação, a coluna, presente nas tabelas, intitulada como variação demonstra o crescimento ou a queda do ano de 2008 em relação a 2007, uma vez que não seria possível tal comparação com o ano de 2009.

Os primeiros resultados revelaram um panorama geral das ocorrências registradas nas escolas estaduais e municipais de Belo Horizonte, indicando a variação percentual entre os anos de 2007 e 2008, conforme **tabela 1**, que demonstra que nas Escolas Estaduais houve um aumento dos registros de 14% entre 2007 e 2008. Já nas Escolas Municipais, esta relação é inversa, tendo o índice reduzido em 4,5% no mesmo período, o que pode ter ocorrido em função do aumento de efetivo dos Guardas Municipais atuando nas escolas. No índice geral, somadas as Escolas Estaduais e as Municipais, no período de 2007 e 2008 o número de ocorrência aumentou, passando de 101 registros em 2007 para 107 em 2008.

TABELA 1
Registro de ocorrências de eventos de defesa social nas escolas estaduais e municipais de Belo Horizonte

LOCAL DOS DELITOS	2006	2007	2008	2009*	VAR%**
INSTITUICAO DE ENSINO PÚBLICO ESTADUAL	56	57	65	22	14,0
INSTITUICAO DE ENSINO PÚBLICO MUNICIPAL	41	44	42	9	-4,5
Soma¹⁰:	97	101	107	31	5,9

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Armazém de Dados REDS/PMMG

* Dados referentes ao período de janeiro a junho de 2009.

**A variação se refere aos eventos registrados em 2008 com relação a 2007.

O **gráfico 1** mostra a variação dos registros de ocorrência destacados pelos meses do ano. Destaca-se a variação ocorrida no mês de setembro de 2008. Com efeito, no mês de

¹⁰ Os dados apresentados são relativos ao número absoluto de eventos registrados nas escolas. Cabe ressaltar que há uma diferença entre o número de escolas estaduais e municipais.

setembro houve aumento de mais de 100%, se comparados os 8 registros no ano de 2007 e os 19 registros do ano de 2008, no mesmo mês. Comportamento quase inverso pode ser observado no mês de novembro, no qual foram registrados no ano de 2007 14 delitos, já em 2008 este número cai para 8 registros. O mês de março mantém alto índice de registros no período analisado, variando entre 8 e 11 registros. Vale lembrar que os dados referentes ao ano de 2009 correspondem aos registros feitos até o mês de junho. Os dados sugerem uma tendência de elevação neste período, uma vez que em 6 meses já foram registrados 8 eventos.

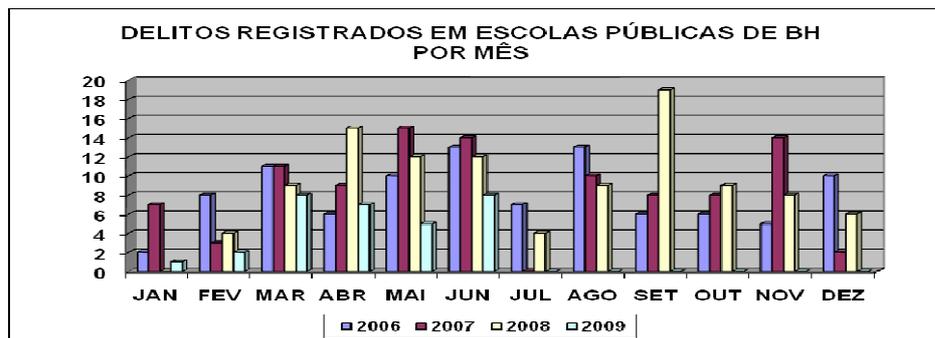


GRÁFICO 1: Delitos registrados nas escolas Estaduais e Municipais em Belo Horizonte de 2006 a 2009, identificados por mês.

Fonte: Elaborado pelo CPC com base no Armazém de Dados REDS/PMMG
Os dados relativos a 2009 representam os eventos registrados até o mês de junho.

Ainda com base na variação dos registros destacados pelos meses do ano, buscou-se analisar separadamente as Escolas Estaduais e Municipais, buscando perceber alguma diferença entre os dois níveis, conforme demonstram os **gráficos 2 e 3**. No que tange aos meses do ano, percebe-se que, no mês de setembro de 2008, tanto as escolas Estaduais quanto as Municipais mantiveram alto índice de registros de delitos. Nas Escolas Estaduais destaca-se o mês de junho, que mantém um índice constante de registros no período analisado. Já nas escolas Municipais estes índices têm tendência de queda no mesmo mês citado.

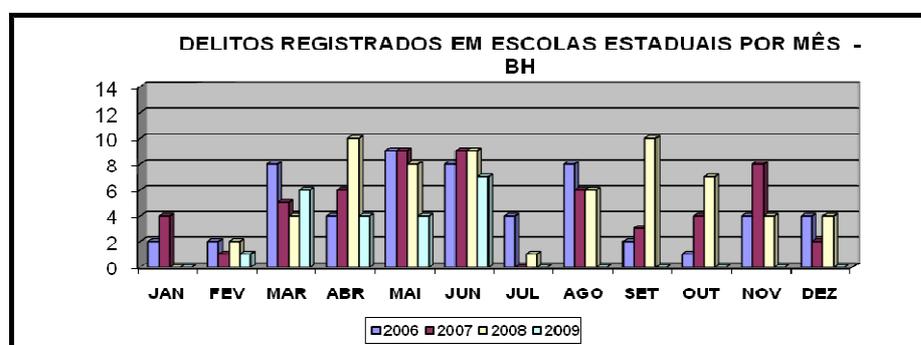


GRÁFICO 2: Delitos registrados em Escolas Estaduais em Belo Horizonte de 2006 a 2009, identificados por mês.

Fonte: Elaborado pelo CPC com base no Armazém de Dados REDS/PMMG
Os dados relativos a 2009 representam os eventos registrados até o mês de junho.

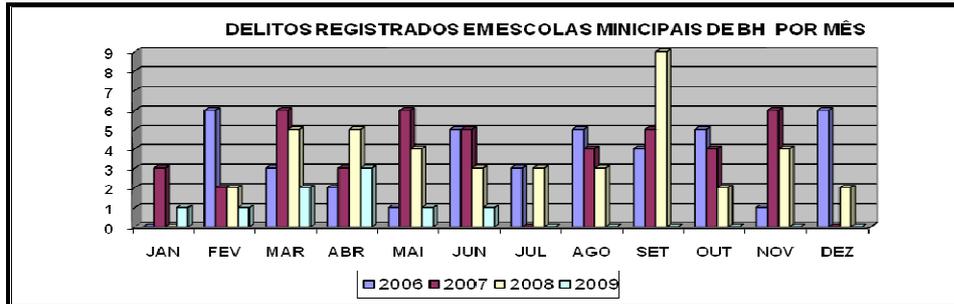


GRÁFICO 3: Delitos registrados em Escolas Municipais em Belo Horizonte de 2006 a 2009, identificados por mês.

Fonte: Elaborado pelo CPC com base no Armazém de Dados REDS/PMMG. Os dados relativos a 2009 representam os eventos registrados até o mês de junho.

Buscando esclarecer acerca do panorama da violência nas escolas e, ainda, identificar traços que caracterizassem os mesmos, fez-se então um levantamento dos dados relacionando-os com os horários de maior incidência dos registros nas escolas Estaduais e Municipais de Belo Horizonte, conforme **gráfico 4**, abaixo. Observa-se que no ano de 2006 houve alto índice de registros durante o horário de aulas, no período da manhã, predominantemente entre 10 e 11 horas, com média de 17 registros. Entre as 15 e 16 horas, também horário de aulas, no período da tarde, houve média de 10 registros no mesmo ano.

Em 2007 os eventos se pulverizam, mas ainda houve um número alto de ocorrências nos horários de aula, ou seja, momento em que estes jovens e crianças deveriam estar sob a supervisão dos professores, diretores e, em alguns casos, de agentes de segurança.

Com relação ao ano de 2008, os índices voltam a aumentar, com uma característica de alta incidência, em média 13 registros, nos horários específicos de aula tanto pela manhã quanto à tarde e à noite. Percebe-se que os horários de entrada e saída dos alunos são menos tensos que os horários de maior interação social dentro das escolas.

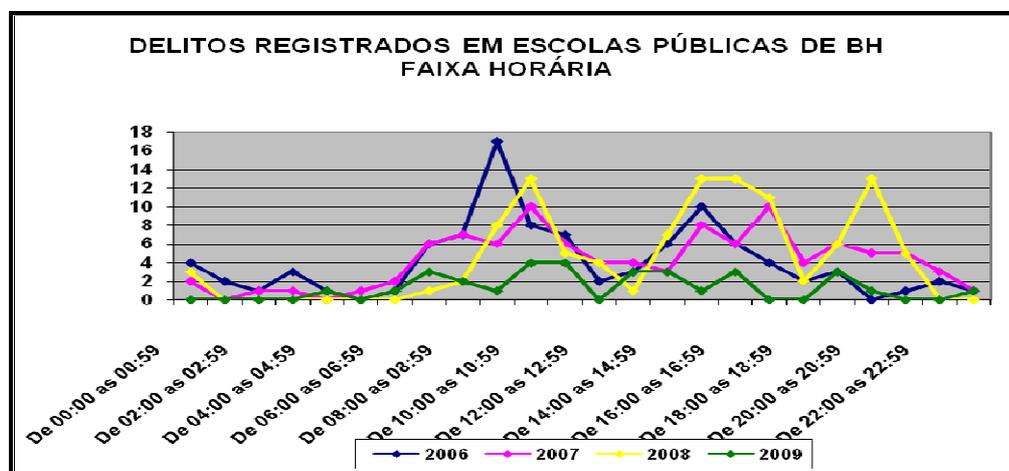


GRÁFICO 4: Delitos registrados nas Escolas Estaduais e Municipais de Belo Horizonte, distribuídos por faixa horária.

Fonte: Elaborado pelo CPC com base no Armazém de Dados REDS/PMMG

Os dados também revelam que, dos crimes contra a pessoa a ameaça teve maior incidência com 42 registros, vias de fato/agressão teve 35 registros, e desacato teve 12 registros, sendo esses os eventos mais evidentes no período analisado. Com relação aos crimes contra o patrimônio o furto consumado teve maior incidência, com o total de 84 registros no período analisado. No que toca aos eventos relacionados ao uso e venda de drogas, os dados revelam que 24 ocorrências foram registradas no período analisado.

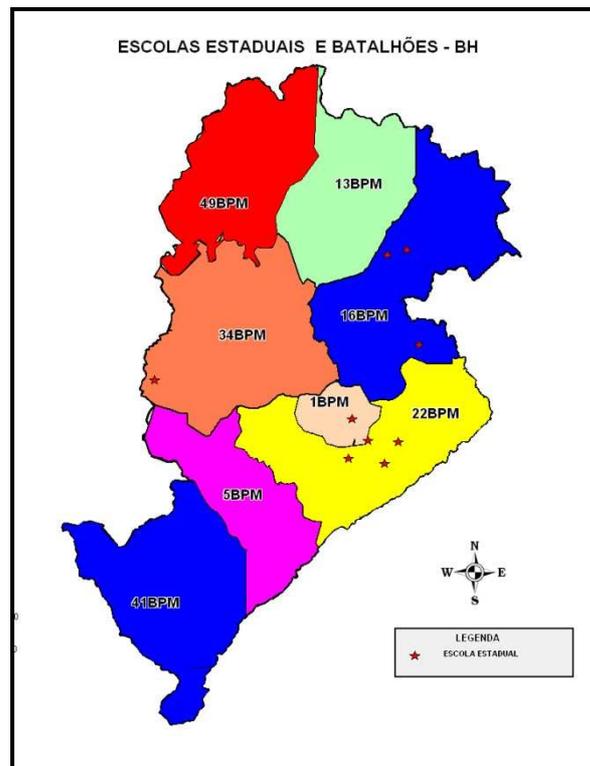
Após apresentados os dados mais gerais acerca da violência nas escolas e dos períodos de maior incidência dos eventos registrados, era preciso, então, criar um critério de escolha daquelas que seriam o alvo da pesquisa empírica. Nesse sentido, foram selecionadas, de acordo com os dados da PMMG, aquelas escolas com maior número absoluto¹¹ de registros entre os anos de 2006 a junho de 2009. Após analisados os dados, ficou evidente que, das 240 escolas estaduais existentes em Belo Horizonte, 122 tinham algum tipo de registro de ocorrência. E das 184 Escolas Municipais, 103 tinham algum tipo de registro de ocorrência. Diante dos dados era preciso então estabelecer um critério de escolha. Decidiu-se, então, pela seleção de 2 escolas, uma estadual e uma municipal, com mais registros de ocorrência na PMMG e 2 escolas, também uma estadual e uma municipal, sem nenhum registro. Sendo assim, passou-se a levantar dados que nos demonstrassem quais eram as escolas, estaduais e municipais, que tiveram mais registros no período analisado e quais eram as escolas, estaduais e municipais, que nunca tiveram um registro de ocorrência no período analisado.

De todas as escolas da capital mineira que haviam feito algum registro de ocorrência na PMMG, identificou-se, inicialmente um total de 19 escolas com mais alto índice, sendo 9 Estaduais e 10 Municipais, conforme se verifica nos **mapas 1 e 2**. Tal número se justifica pela necessidade de, em campo, conferir se as escolas identificadas possuíam todos os requisitos para ser alvo da pesquisa, ou seja, possuir os programas ora analisados, estarem dentro da mesma área de uma Batalhão, ter os serviços de Guarda Municipal e Patrulha Escolar. Após identificadas as mesmas, foi realizada uma seleção dos dados com finalidade de identificar quais os tipos mais comuns de delitos em cada uma destas 20 escolas nos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009. Os dados foram divididos da seguinte forma: crimes contra a pessoa, contra o patrimônio e demais delitos, seguindo assim a tipologia utilizada pela PMMG. Tal procedimento teve por finalidade explicitar a natureza dos eventos mais comuns em cada escola. Era preciso avaliarmos se os dados eram capazes de apontar quais as escolas mais

¹¹ Refere-se ao número total de eventos registrados. Porém, existe uma série de eventos que, por motivos os mais variados, não são registrados pela PMMG. A estes registros ocultos dá-se o nome de “cifras negras” ou Subnotificação.

violentas, tendo por base não somente o número absoluto de eventos registrados, mas também a natureza diferenciada desses delitos.

No que tange às escolas que não tiveram nenhum registro de ocorrências, as mesmas foram escolhidas de acordo com a localização geográfica coincidente com as 19 que tiveram mais registros. Para identificá-las foram usadas as listagens das Secretarias de Educação, uma vez que os dados utilizados pela PMMG se referem apenas àquelas que tiveram algum tipo de delito registrado.



MAPA 1: As 9 Escolas Estaduais com maior índice de registros de ocorrências, identificadas por Batalhão de Polícia Militar de Belo Horizonte
Fonte: Departamento de estatística do CPC/PMMG. Elaborado em conjunto com a autora

Identificadas as escolas Estaduais com maior índice de registros, passou-se para o processo de geoprocessamento dos dados, localização geográfica das mesmas e, conseqüentemente, foram selecionadas aquelas que se concentravam em maior número na mesma região de um batalhão, ou seja, o 22º Batalhão de Polícia Militar. Tal medida tem sido finalidade tentar neutralizar variáveis intra corporativas, ou seja, as formas de atuação dos comandantes, que podem ou não influenciar no tipo de operação dos policiais da Patrulha Escolar. Sendo assim, selecionou-se aquela Escola Estadual com mais registros, conforme **quadro 5**.

NATUREZA	2006	2007	2008	2009 *	TOTAL
CONTRA PESSOA	1 - Outras	1 - Ameaça 3 - Vias de fato 1 - Outras	5 - Ameaças 3 - Vias de fato. 4 - Outras.		18
CONTRA PATRIMÔNIO		2 - Furtos	2 - Danos. 1 - Furto. 1 - Outras.		6
DEMAIS DELITOS		3 - Infrações contra a incolumidade/paz pública.	1 - Adquirir, guardar...drogas para consumo. 1 - Arremesso ou colocação perigosa. 4 - Desacatos. 1 - Oferecer drogas para juntos consumirem. 1 - Outra referente à drogas. 1 - Panfletagem ilegal para fins eleitorais.		12
	1	10	25		36

QUADRO 5: Escola Estadual com o mais alto índice de registros policiais na área do 22º BPM – Localizada no Bairro Mangabeiras
Fonte: Elaborado pela autora.

* Dados referentes ao ano de 2009 estão relacionados aos eventos registrados até o mês de junho.

Diante a identificação daquela escola estadual com mais elevado número de registros policiais, procedeu-se à fase de reconhecimento de campo. Para tal, foi feito o primeiro contato pessoal para apresentação dos objetivos da pesquisa e a busca de autorização por parte da direção. Porém, como o critério de escolha das escolas não era inicialmente baseado naquelas que possuíam os programas aqui analisados, e sim nas escolas que tiveram mais registros de ocorrências policiais, era necessário, então, identificar, através da pesquisa de campo, se a escola apontada pelos dados estatísticos possuía os programas alvo da pesquisa.

Uma das percepções que a entrevista informal com a diretoria da escola proporcionou foi uma grande dificuldade na articulação entre a escola e a SEE, revelada pela direção. Outra constatação foi a mudança de gestão na escola, sendo que, com base na fala da nova diretoria, essa prezava mais pela prevenção evitando interferência da PMMG, o que talvez justifique a falta de registros no ano de 2009.

Como resultado do trabalho de reconhecimento de campo foi percebido que a Escola Estadual com o maior número de registros na PMMG não possuía o programa de prevenção à violência *Escola Viva, Comunidade Ativa* da SEE. Sendo assim, esta não poderia ser alvo da pesquisa e, nesse sentido, foi feito novo levantamento de dados que apontasse o segundo colocado, ou seja, de acordo com os registros da PMMG, a escola estadual que estaria colocada em segundo lugar. Segue no **quadro 6** os dados da mesma.

NATUREZA	2006	2007	2008	2009*	TOTAL
CONTRA PESSOA	1 – Outras.	1 – Vias de fato/agressão. 1 – Outras.	1 – Ameaça. 3 – Vias de fato/agressão.	1 – Vias de fato/agressão.	8
CONTRA PATRIMÔNIO			1 – Furto.		1
DEMAIS DELITOS			1 - Infrações contra a incolumidade/paz pública.		1
	1	2	6	1	10

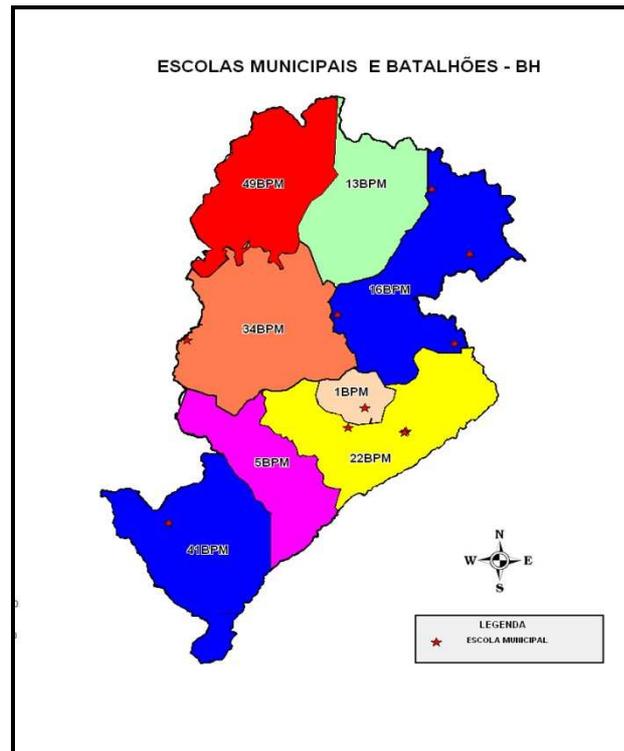
QUADRO 6: Escola Estadual com o segundo mais alto índice de registros policiais na área do 22º BPM – localizada no Bairro do Carmo.

Fonte: Elaborado pela autora

*** Dados referentes ao período de janeiro a junho de 2009**

Após contato com a direção da escola, e constatado que o programa EVCA estava implantado lá, partiu-se para a escolha das escolas Municipais com utilização dos mesmos critérios. Cabe ressaltar que, no que toca à Patrulha Escolar, não foi necessário verificar nas Companhias de polícia se as escolas eram atendidas, uma vez que o manual de orientações dos serviços da Patrulha Escolar prevê visitas tranquilizadoras em todas as Escolas Estaduais sob responsabilidade territorial de cada Cia de Polícia.

Partindo-se dos dados de ocorrência da PMMG, foram selecionadas aquelas com maior índice de registros e posteriormente identificadas pela distribuição geográfica dos batalhões de Polícia Militar. Percebeu-se que elas se concentravam nas áreas do 16º e 22º BPM. Sendo assim, seguindo a mesma lógica das Escolas Estaduais, foram escolhidas as escolas localizadas na área do 22º BPM, visando assim restringir o estudo à área de apenas um Batalhão de Polícia Militar, pelos motivos já assinalados. Sendo assim, selecionou-se a escola municipal com maior índice de registros na mesma área em que se localizava a Escola Estadual escolhida, ou seja, na área do 22º BPM, conforme o **mapa 2** demonstra.



MAPA 2: Escolas Municipais com maior índice de registros de ocorrências, identificadas por Batalhão de Polícia Militar de Belo Horizonte
Fonte: Departamento de estatística do CPC/PMMG

Diante do mapa de localização das Escolas Municipais foi possível escolher aquela que, localizada na mesma área geográfica das Estaduais, que compreende a área do 22º Batalhão de Polícia Militar, teria o maior número de registros de ocorrências na PMMG, conforme aponta o **quadro 7**.

NATUREZA	2006	2007	2008	2009*	TOTAL
CONTRA PESSOA		2 – Outras.	1 – Ameaça. 1 – Vias de fato/agressão.	1 – Ameaça.	5
CONTRA PATRIMÔNIO			1 – Furto coisa comum.		1
DEMAIS DELITOS					
		2	3	1	6

QUADRO 7: Escola Municipal com mais alto índice de registros policiais na área do 22º BPM – Localizada no Bairro da Serra
Fonte: Elaborado pela autora.

* Dados referentes ao período de janeiro a junho de 2009.

Selecionadas as Escolas com maior índice de registros de ocorrências foram feitas as visitas para constatar se as mesmas possuíam os programas analisados. Confirmada a execução dos mesmos, foi necessário então identificar, na mesma área geográfica que compreende o 22 BPM, aquelas escolas que não tiveram nenhum tipo de delito registrado.

Para tal, foram utilizados os dados das Secretarias, Estadual e Municipal, de Educação. Porém, para esses órgãos a distribuição geográfica segue outro padrão, as escolas são distribuídas pelas 9 regionais da capital, diferentemente da distribuição geográfica da PMMG, que se dá por área de batalhão. Foi necessário filtrar as escolas que se encontravam na regional centro-sul, que coincide com a área do 22º BPM. Checadas as escolas municipais, foram escolhidas aquelas que não apresentavam registros de ocorrência policial no período analisado, quais sejam: Escola B, localizada no Bairro Santa Lúcia; e Escola D, localizada no bairro São Pedro.

Apenas após o processo de identificação das mesmas é que foi possível dar sequência ao trabalho empírico. Primeiramente foi feita etnografia, um trabalho de reconhecimento de campo com finalidade de conhecer e observar o entorno das escolas para, posteriormente, fazer o contato pessoal com a diretoria de todas as escolas, aguardar autorização para observação e entrevistas com os agentes implementadores dos programas alvo desta pesquisa.

No que tange aos órgãos de Segurança Pública, todos comandantes da Guarda Municipal e das companhias que compõem a área do 22º Batalhão foram informados, através de ofício, a respeito dos objetivos da pesquisa e autorizaram a execução de todas as etapas do trabalho, sem ressalvas.

Cabe aqui ressaltar que, por questões éticas e de compromisso com as instituições, os nomes das escolas não serão revelados, apenas a localização geográfica. As quatro escolas escolhidas serão apresentadas como: Escola A, Escola B, Escola C e Escola D, sabendo-se das características a seguir:

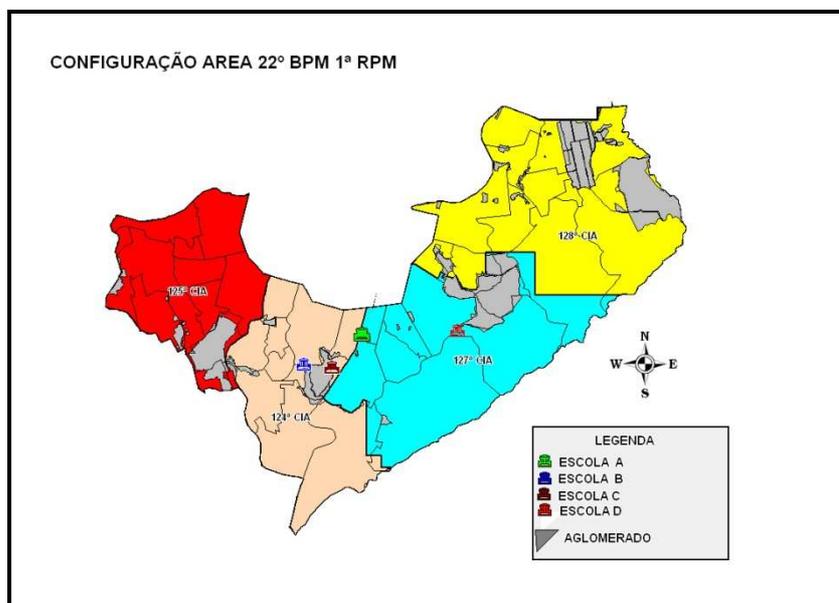
IDENTIFICAÇÃO	NÍVEL DE GOVERNO	Nº OCORRÊNCIAS (2006 a junho 2009)
Escola A	Estadual	Alto
Escola B	Estadual	Nenhum
Escola C	Municipal	Alto
Escola D	Municipal	Nenhum

QUADRO 8: Características de identificação das escolas escolhidas

Fonte: Elaborado pela autora

Para maiores esclarecimentos, as escolas escolhidas apresentam as seguintes características: Escola A é a escola estadual com o segundo maior número de ocorrências policiais no período analisado; Escola B é uma escola Estadual sem nenhum registro de ocorrência policial no mesmo período; Escola C é a escola municipal com maior número de

ocorrências policiais no período analisados e Escola D é uma escola municipal sem nenhum registro de ocorrência policial no mesmo período. Segue abaixo o mapa 3, de localização de cada uma das escolas escolhidas para este estudo e, posteriormente, um breve histórico de cada uma delas.



MAPA 3: Localização das quatro escolas selecionadas para estudo empírico.
Fonte: Departamento de estatística do CPC/PMMG

A escola A é Estadual e atende alunos desde o 1º ano até a educação adulta, além de alunos em tempo integral. Nos períodos da manhã e tarde atende até o 9º ano, no período noturno atende ensino médio e Educação de Jovens e Adultos, sendo uma turma com curso profissionalizante em gestão de pequenas empresas. Está localizada na zona sul da capital, num bairro nobre, próxima a uma escola particular muito tradicional, um shopping de classe média alta, casa de shows, bares e restaurantes sofisticados. A escola dispõe de uma auxiliar que cuida da entrada e saída dos alunos. Fora deste período, a portaria é trancada. A escola está bastante depredada, salas necessitando pintura, carteiras quebradas, pouco espaço de lazer, poucos cartazes informativos ou decorativos. O ambiente é bastante barulhento, tanto da parte dos alunos, que conversam e gritam pelos corredores, quanto da parte do trânsito intenso das avenidas do entorno. A escola tem muitas grades, todas as portas de madeira têm uma grade que as reforçam, há cerca de arame em toda extensão dos muros e as quadras são fechadas por cercas. Outra característica da escola A é que é comum alunos uniformizados rondando pelo entorno, ou seja, matando aula nas proximidades da escola ou mesmo na porta, mantendo assim um diálogo com os alunos que estão no interior da escola. Por diversas vezes

foram presenciadas brigas, discussões, advertências e uso de muitos palavrões entre alunos, dos alunos com professores e de alguns professores quando se referem aos alunos. O horário do lanche é tumultuado, todas as turmas descem para o pátio juntas e são comuns brigas e desavenças neste período.

A escola B é também uma escola Estadual e atende alunos do 1º ao 5º ano. A escola atende a 6 turmas de alunos em tempo integral. Está localizada nas proximidades de um bairro classe média alta, mas está localizada muito próxima a um aglomerado urbano. Tem cartazes decorativos, informativos, principalmente sobre a gripe H1N1. Há poucos espaços de lazer, mas todos utilizados com organização, sem muito barulho. Na portaria tem sempre um vigia que recebe os alunos, os professores sempre conversam carinhosamente com alunos. A escola também necessita de reforma, mas ainda assim consegue manter uma decoração pedagógica e vários murais onde os alunos podem se expressar através da arte. O horário do lanche é coordenado, seguindo uma lógica rotativa: cada dia da semana duas turmas lancham juntas, e apenas duas. Alunos comem a merenda sentados e acompanhados pelo professor, depois cada um deles é estimulado a colocar os restos numa vasilha própria e dispensar os pratos em local indicado, tudo com muita organização.

A escola C é municipal e funciona em 3 turnos, sendo atendidos alunos desde o primeiro ciclo até o terceiro ciclo nos períodos da manhã e tarde, além dos alunos da Escola Integrada, e, no período noturno, atende alunos adultos do EJA. Está localizada em uma área nobre da cidade, mas também está muito próxima a um aglomerado urbano. A escola dispõe de vigias, porteiros, disciplinários e Guarda Municipal e é comum a presença da Polícia Militar ministrando as aulas do PROERD, assim como dos inspetores da GM fazendo a ronda diária. Na sala dos professores há uma câmera localizada acima da porta. As salas são bem conservadas, assim como as carteiras, pintura em bom estado, decoração pedagógica. Os jardins são amplos, há espaços para lazer e refeições. Apesar de toda essa estrutura é comum acontecer brigas, principalmente entre as meninas, no horário do lanche, necessitando de intervenção por parte dos Guardas Municipais, dos vigias e até mesmo do corpo docente. O clima é tenso. No vocabulário entre os alunos é recorrente uso de palavrões, gestos agressivos, brincadeiras de socos e tapas e provocações. É também muito comum a presença de pais que são chamados por causa de indisciplina. É também comum a presença de alunos uniformizados no entorno da escola no horário de aula.

A escola D é também municipal e atende alunos da educação infantil ao segundo ciclo (até o 6º ano), além dos alunos da Escola Integrada ao longo do dia. À noite tem ensino para adultos, com turmas flexíveis de ensino fundamental até a oitava série, sendo composta por

alunos entre 14 e 50 anos de idade. A escola também está nas proximidades de um bairro classe média e está localizada em um aglomerado urbano, de onde vêm todos os alunos. A escola dispõe de porteiros e Guarda municipal. É muito limpa, bem conservada, pintura nova, carteiras em bom estado, poucos espaços de lazer, mas todos bem decorados e coloridos, com murais e folders informativos. Não há muito barulho, não é comum o uso de palavrões, algumas brincadeiras são mais agressivas, mas sem grandes repercussões.

Finalmente, após o período de observação participante nas escolas, que se deu em horários variados, no qual foram anotadas, em um diário de campo, todas as percepções acerca da dinâmica das mesmas, assim como da atuação dos agentes implementadores, iniciou-se o processo de realização das entrevistas. Tais entrevistas eram semi-estruturadas, gravadas e previamente agendadas com o consentimento da direção de cada uma das escolas, do Comandante da Guarda Municipal, dos comandantes da 124ª e 127ª Cia de Polícia que compõem o 22º BPM. Foram realizadas entrevistas com os quatro diretores das escolas pesquisadas, 20 professores, 3 Guardas Municipais e 3 Policiais Militares da Patrulha Escolar, todos eles atuando nas escolas escolhidas para a pesquisa empírica. Por questões de compromisso ético e para melhor apreciação das entrevistas, fruto de parte da pesquisa empírica, todas as falas utilizadas ao longo do capítulo estão identificadas por um nome fictício e a identificação da escola por A, B, C ou D. O quadro contendo o perfil dos entrevistados encontra-se no apêndice desta dissertação.

Na próxima seção serão apresentados os principais resultados dessas entrevistas. Para que a análise de todo o material pudesse produzir resultados que representassem as percepções dos profissionais envolvidos na pesquisa foram utilizados alguns critérios. As entrevistas realizadas foram analisadas utilizando-se um mapa de associação de idéias que, de acordo com Spink (2000), tem como objetivo comparar as falas dos diversos atores buscando, assim, uma análise crítica dos principais aspectos relevantes. Com base neste critério, foram evidenciadas duas categorias de análise muito importantes para cada área temática, as quais colaboram na condução da pesquisa rumo a uma resposta ao problema formulado, quais sejam: os papéis das instituições e os papéis dos agentes implementadores. Nesse sentido, a percepção dos entrevistados sobre os papéis das instituições que compõem a rede de prevenção à violência nas escolas estaduais e municipais e a percepção dos mesmos acerca dos papéis desempenhados pelos agentes implementadores das duas áreas distintas, nos revelam alguns arranjos criados para se manter a paz social nas escolas.

Com base nas categorias explicitadas, que se sustentam também na breve discussão teórica do início deste capítulo, foi possível perceber, ainda que de forma restrita, pontos de

convergência entre e dentro dos grupos de duas áreas distintas: Educação e Segurança, os quais serão apresentados ao longo deste capítulo.

4.2.2 Sobre a área da Educação

Antes de analisar as percepções dos profissionais da área da Educação, é prudente apresentar um breve panorama do perfil dos entrevistados. No que tange aos 4 diretores das escolas pesquisadas, 3 são do sexo feminino e 1 do sexo masculino, têm em média 45 anos de idade e 18 de serviços prestados à educação pública. No geral, exercem a função de diretores há 4 anos, em média.

Os professores, considerando o total de 20 entrevistados nas 4 escolas analisadas, 5 são do sexo masculino e 15 do sexo feminino. Têm em média 14 anos de serviços dedicados à educação pública. Mais especificamente, os professores da Escola A têm, em média, 13,2 anos dedicados à educação e 5,6 anos atuando naquela escola. Os professores da Escola B têm, em média, 12,5 anos dedicados à educação, dos quais 5,5 naquela escola. Professores da Escola C têm, em média, 16,2 anos dedicados à educação, sendo que 8,2 anos naquela escola. Por fim, professores da Escola D têm, em média, 14,2 anos dedicados à educação e 5,2 anos naquela escola.

O perfil dos diretores e professores entrevistados aponta para um grupo com muita experiência na educação pública. Especificamente, nas escolas pesquisadas, os professores entrevistados apresentaram conhecimento considerável acerca da rotina e das normas estabelecidas pela instituição.

a) Papéis das instituições:

Este tópico objetiva demonstrar como o desenho das políticas prevê a participação das instituições para a efetiva realização das ações planejadas com o intuito de manter a Segurança nas escolas. Na seqüência, serão evidenciados os principais resultados apontados pela pesquisa empírica, no que toca à percepção dos entrevistados sobre as instituições e os agentes implementadores. Cabe dizer que não se trata de um retrato fiel das escolas públicas de Belo Horizonte, apenas uma percepção do grupo analisado com relação às instituições aqui estudadas, assim como sobre os agentes nelas envolvidos.

Como discutido no capítulo anterior, os programas da área de educação têm por objetivo, além de manter a segurança nas escolas, melhorar o desempenho pedagógico dos alunos. Para tal, são oferecidas atividades em tempo integral, abertura das escolas nos finais de semana e são previstas, também, capacitações periódicas para os professores que lidam com os programas voltados para a Segurança nas escolas. Tais capacitações podem ficar a cargo tanto do governo federal, quanto do Estado e Município. Cada Secretaria organiza e disponibiliza, de forma diferenciada, cursos e capacitações.

Estes aspectos apresentados anteriormente são comuns aos programas Estaduais e Municipais da área de educação. Em nível Municipal é também prevista a criação de uma rede de defesa Social que abrange vários setores da proteção social da criança e do adolescente. Tal rede pode abranger órgãos da área da saúde, assistência social, conselho tutelar, Polícia Militar, Guarda Municipal e demais órgãos envolvidos com a proteção da Criança e do Adolescente.

Diante de um modelo semelhante de programas da área da Educação, em nível Estadual e Municipal, mas que não apresenta outras convergências e complementaridade em sua execução, é perceptível que, no dia-a-dia das escolas a realização pode se dar de forma diferenciada. Nesse sentido, é de fundamental importância considerar o que foi percebido com o trabalho de campo.

A visão dos Educadores entrevistados acerca do seu local de trabalho é um ponto a ser destacado nesta pesquisa. Os profissionais da área da Educação relatam, em sua maioria, uma sensação de insegurança com relação ao entorno da escola, ou ainda, os educadores fazem uma correlação das condições sócio-econômicas dos alunos como fator determinante da violência porventura percebida entre os alunos. Tal situação foi percebida nas escolas com maior número de registros de violência tanto quanto nas escolas sem registro de violência.

Os educadores, em sua maioria, não reconhecem a influência dos programas na melhoria da sensação de segurança das escolas. Muitos falam que cumprem a carga horária e a programação da coordenação, sem se envolver com as atividades dos programas analisados pela pesquisa e nem com a comunidade do entorno.

A escola acaba por ser o local de referência, no que tange ao acesso aos direitos básicos, ou seja, a escola, para ser atrativa, tem que ter outras funções sociais, para além da educação. No universo pesquisado, dentre as quatro escolas pesquisadas, encontramos escolas em que funcionam juizados especiais, cozinhas experimentais para os pais, cursos profissionalizantes à noite, central de informações acerca de trabalho na comunidade, dentre

outros. Porém, mesmo aproximando da comunidade e ofertando outros serviços, a sensação dos profissionais ainda é de medo e de impotência com relação à violência.

Essa escola era uma escola de alto risco porque ela tinha muitos problemas, de chamar a polícia porque era muita briga, muita agressão no entorno da escola. É uma escola localizada na zona sul que atende uma comunidade carente, a grande maioria oriunda do Morro do Papagaio e da Vila Acaba Mundo e que no entorno da escola a violência é muito alta. Aqui nós também conseguimos aqui a gente não tem mais esse problema grande de violência [...] também contra pessoas, muito assalto, briga, muita quebra de vidros de carro, depredação do patrimônio e muita gente que pede esmolas. Porque tem uma igreja aqui do lado, então eles pedem esmola dentro da igreja, então em torno dessa escola tem essa violência e as pessoas vêm do morro de bicicleta e assaltam. Tem uma passarela em frente à escola que é um transtorno, a gente assiste o assalto daqui, o assalto na passarela, e aí a gente aciona a polícia. [...] Eu gostaria muito que tivesse a segurança física aqui na escola, que não fosse somente as escolas tombadas pelo patrimônio que tivesse essa segurança física dia e noite, vinte e quatro horas e final de semana também. Isso seria muito bom para nós, iria dar a sensação de segurança maior. (Romilda. Diretora Escola A).

Como é uma população muito carente, carente de tudo, carente de informação, carente de alfabetização, carente financeiramente, eu acho que a própria comunidade não vê na educação uma prioridade, ela não vê. E é muito difícil a escola fazer com que isso aconteça, eu tenho que ter outras instâncias pra que essas necessidades possam ser sentidas na comunidade (Nilda. Diretora Escola B).

Eu acho que é uma preocupação maior dos trabalhadores da educação. Muitas vezes, a gente é obrigado a conviver com essa violência e não tem muito o que fazer. O aluno é uma pessoa violenta e continua sendo e não tem muito o que fazer. A gente é obrigado a continuar convivendo com essa pessoa, eu acho que falta esse cuidado (Maura, professora da Escola C).

Eu mesmo já levei até chute de aluno e a direção não fez nada. Tanto que esse ano mudou, a experiência não foi muito agradável não, e aí fui chamar o guarda e ela (diretora) me impediu. E ainda tive que continuar com o aluno dentro de sala de aula, sendo agredida (Caio, professor da Escola A).

A gente trabalha forte com esse pessoal de aglomerado. Eu não tô falando no sentido pejorativo, mas é que a cultura deles é que quem ganha é quem fala mais forte, fala mais alto, eles precisam muito, muito, muito de autoridade e essa autoridade é a polícia, é o marginal, é o traficante, é o valentão, é aquele que detém a força, seja ela qual for. [...] O resultado é muito visível né? Você é traficante, você tem status, você é um cara mal, você tem autoridade para chegar em qualquer lugar e sentar, onde você quiser, porque eu sou o cara, né? E sendo bonzinho você não ganha nada, você só é mandado (Amélia. Diretora Escola D).

É percebida uma falta de sintonia entre o que preconizam os programas da educação e da segurança. Pode-se verificar, através dos resultados práticos evidenciados, que a idéia de proteção citada pelos educadores, em nível de direção, se refere à presença do vigia como a mais importante e expressiva intervenção.

Nas escolas municipais a solução dada não tem sido diferente. Os diretores estão distantes dos fatos ocorridos e tomam decisões de intervenção à distância, sem se envolver com a realidade, adotando, assim, a política do apagar fogo na própria escola. Nesse sentido, os professores se sentem impotentes diante da violência. Tudo indica que a autoridade disciplinar dos educadores tem sido transferida para a presença do policial na escola.

A diferença entre os profissionais da rede estadual e municipal não foi percebida. Em ambos os níveis de governo os educadores têm uma visão do entorno da escola como sendo um local de risco à sua própria segurança.

De modo geral, os professores relataram, em sua maioria, que se sentem desamparados tanto pelas instâncias governamentais de coordenação, quanto pelas famílias, que não participam ativamente das atividades ofertadas.

Como discutido anteriormente, para a implementação de uma política pública é imprescindível que se tenha o devido conhecimento sobre os problemas, os objetivos e as etapas de implementação do programa, incluindo-se aqui o processo de treinamento. Assim, deve-se entender que a programabilidade das tarefas é de fundamental importância no desenvolvimento do processo. Ou ainda, o conhecimento acerca dos problemas e do que está previsto nos objetivos são necessários para que se promovam as devidas adaptações no processo de execução, como assevera Nogueira (apud CAPELLA, 2007).

No trabalho empírico foram relatadas inúmeras atribuições dos profissionais, algumas delas sem que tenha o devido preparo e sem que haja acompanhamento por parte das secretarias.

O volume de trabalho, o volume de serviço, a escassez de gente é tão grande que eu não tenho conseguido, eu não consigo ter tempo para organizar, para sentar, para preparar uma coisa dessa. [...] então, você fica o tempo inteiro atacando, apagando fogo, apagando fogo de um monte de coisinhas. É professor que não vem, é supervisor que tira licença e fica sem esse atendimento porque a legislação não permite que substitua (Nilda. Diretora Escola B).

o que falta na escola é a coordenação deles (da secretaria). A diretora coordena, mas ela não se envolve só com esse projeto, porque tem mil outros projetos na escola e, na verdade, fica um pouco solto. Deveria ter um coordenador só para ele [EVCA] (Romilda. Diretora Escola A).

...ela [SEE] precisa ouvir o professor, coisa que ela não faz. As coisas estão prontas e a gente vai opinar depois que elas estão colocadas. Então fez um projeto, tudo pronto, envia pra gente, pra gente colocar em prática ou as pessoas que eles vão contratar colocar em prática, mas em momento nenhum ela verificou se a escola ou o professor tem estrutura (Gilmara. Professora Escola A).

Eu acho o seguinte: nós somos educadores mal formados. Tem que abrir muito investimento na formação do profissional, do educador. O educador, hoje, ele não domina a sua prática e não sabe lidar com essa violência que está aí. Ele não sabe orientar esse pai, ele não tem tempo, porque ou ele dá aula ou orienta (Nilda. Diretora Escola B).

Cláudia, o negócio é o seguinte, fala-se, fala-se, fala-se de capacitação como coisa que professor é desqualificado. Sabe uma estória de vamos capacitar o professor, vamos capacitar o professor, a gente ficava assim: puxa vida, eu não fiz nem o primário de tão desqualificado que eu estou. É tanto programinha e nenhuma ação. Ou seja, estão colocando tudo em cima do que? Do professor. Sendo que tem algumas coisas que são administrativas. Professor já não está dando conta de ser ele mesmo e ainda tem que ser psicólogo, assistente social, tem que ser polícia, sabe? Muita coisa (Lúcia, professora da Escola A).

A prefeitura nomeia o diretor e deixa ele aqui. E aí ele vai aprendendo com o dia a dia, com o que ele fica sabendo na prática. Na verdade o pessoal vai passando e vai falando pra gente que trabalha aqui, que sabe que mudou a direção, pra conhecer, pra falar do programa, coisa assim, institucional mesmo, não tem nada. Entendeu? Eu acho que só a prefeitura mesmo não promove nada. Uma coisa é você saber que tem o próprio “escola aberta”, outra coisa é você saber, exatamente, o que ele atende (Amélia. Diretora Escola D).

Dinheiro não é o problema hoje na escola. Tem verba federal, tem verba estadual, tem verba municipal. Isso não é um problema mais da escola. Antigamente a gente fazia Rei e Rainha da pipoca, quando era festa junina, pra gente comprar uma televisão 20 polegadas, pra comprar um som vagabundo, porque a verba mal dava pro papel. Folha de papel, a gente ficava doido querendo saber quem trabalhava em banco pra pegar aquele papel, cortar aquilo pra rodar. Veja só isso aqui (mostra o armário), aquilo ali e lá atrás é tudo folha que a prefeitura manda, a prefeitura manda som, prefeitura manda televisão, máquina de lavar, computadores (Amélia. Diretora da Escola D).

É importante destacar outro aspecto observado nas escolas estaduais. No universo pesquisado, ficou evidente a falta de pessoal e de compromisso dos docentes para desenvolver os programas da área da educação. Os educadores estão afastados dos objetivos preconizados pela escola e pelos programas. Há muitos projetos e poucos resultados, há uma “pulverização” de intervenções que não surte os efeitos desejados. A coordenação das atividades está “frouxa”. Verifica-se uma divergência no que se espera do educador. Como foi captado, ou ele dá aula ou se responsabiliza por resolver os problemas de violência na escola. Mas eles declaram que não se sentem preparados para tal tarefa. Há, por parte da comunidade escolar, uma confusão de papéis entre a missão do educador e da polícia. O professor tem sido culpado por tudo, e muitas das vezes atua como psicólogo e outras como polícia.

Nas escolas municipais constata-se, ainda que em menor escala, um pouco da fragilidade quanto à confusão nas atividades da educação e nas ações de segurança. Não há a devida capacitação dos educadores para a condução do programa *Rede Pela Paz*, ora analisado e em desenvolvimento nas mesmas. Particularmente quanto ao programa *Escola Aberta* os professores não sabem, na prática, nem o seu conceito. A política está “solta” e sem acompanhamento. Aprende-se com a prática, no dia-a-dia, com erros e acertos. Apesar de se ter uma infra-estrutura de qualidade nas escolas municipais, onde os recursos logísticos

existem, falta maior investimento na capacitação dos profissionais e na coordenação da execução desses programas.

Como assevera Menicucci (2007), o sucesso da implementação depende da capacidade de obtenção de convergências entre agentes implementadores e o suporte político e das organizações envolvidas em torno dos objetivos da política. O entendimento dos educadores das escolas Estaduais sobre o acompanhamento das secretarias revela um distanciamento maior por parte do poder público. Há uma escassez de pessoal e de infra-estrutura mais evidente, o que pode ser percebido também ao longo do processo de observação participante nas escolas. Em comparação com as instalações físicas, as escolas estaduais são mais precárias e mais depredadas que as municipais. Já as escolas municipais entendem que o que falta está principalmente relacionado à administração e não a recursos financeiros.

O que os resultados da pesquisa indicam é que a implementação do programa *Escola Viva, Comunidade Ativa* se deu de cima para baixo, conforme o modelo *Top Down*, alijando a participação da base e da comunidade escolar, como previsto no projeto inicial do programa. Pressman e Wildavsky (apud SUBIRATS, 1994) já alertaram para o fato de que as intervenções do tipo *Top-Down* colaboram no distanciamento entre o processo de formulação e de execução dos programas. Para se sustentar o modelo *Top-Down* carece de elos muito fortes e total cooperação entre os atores, o que na prática é quase impossível.

Pensando no caso do PDPI, proposto inicialmente pelo programa EVCA, que nos parecia um modelo *de baixo para cima*, no qual previa a participação da comunidade juntamente com os educadores, elencando os principais problemas da escola, na prática ficou evidente que o modelo não se concretizou, visto que nenhum educador afirmou ter conhecimento deste processo de construção conjunta.

Constata-se, então, que os desvios percebidos podem ser decorrentes da falta de conhecimento adequado da política, principalmente por parte dos agentes implementadores. Tais falhas produzem consequências perversas, como a falta de cooperação e envolvimento de todos os atores relacionados aos programas em questão.

O cotidiano das escolas, em geral, aponta para um comportamento muito peculiar, principalmente com relação aos diretores que são os principais responsáveis pelas parcerias na execução das ações voltadas para a Segurança nas escolas. Conforme assevera Lotta (2008), há mecanismos relacionais que se fundamentam no grau de interatividade entre implementadores e outros atores que vão identificar modos de ação. Ou seja, são os agentes implementadores que vão buscar articulações no sentido de colocar em prática as ações previstas pelos programas. No que tange à parceria entre os dois níveis de governo (estadual e

municipal), não foi relatada nenhuma forma de interação ou de intervenção conjunta. Ao que parece, não há interferência, entre o nível estadual e municipal, evidente na condução dos programas. Cada instituição escolar é responsável pelas parcerias, seja com organizações não-governamentais ou outras instituições, que colaboram na execução dos programas.

Algumas escolas têm mais parceiros que outras, e isso pode influenciar nos resultados das ações. Como percebido no trabalho empírico, professores das escolas que possuem redes mais diversificadas de colaboradores revelaram melhor sensação de segurança. Ao que parece, quanto mais parceiros, mais atividades extracurriculares e mais participação da comunidade, menor tende a ser a sensação declarada de segurança. A Escola B tem uma variedade de parceiros, como “a Cultura Inglesa, o 1º. Ato, tem balé, xadrez, antigamente tinha aula de Francês”, que, de acordo com uma professora entrevistada, é o que mais ajuda a incentivar os alunos e a comunidade. Já a Escola D revela que,

O Verdemar é um parceiro grande nosso. Ele doa pro Sábado e o Domingo o lanche para eles, pães, salgados não perecíveis, tudo em bom estado. Tem parceria de roupas, parceria de fora para compra de material (Amélia. Diretora Escola D).

Dentre os diretores e professores entrevistados, todos foram unânimes ao citar o PROERD como um programa que faz uma parceria com a escola muito eficiente para o enfrentamento da violência, devido ao seu caráter pedagógico. Foram relatadas diversas formas de interação entre a Escola e os policiais do PROERD. Já com relação à Patrulha Escolar, esta relação não ficou muito evidente. A opinião da diretora da Escola A revela que as visitas tranquilizadoras em sua escola não acontecem com a frequência desejada, ou ainda, prevista.

Pois é, olha bem, esse programa do PROED, ele é feito com as crianças. Agora eu falo que não vejo essa Patrulha Escolar. Eles falam que passam. Mas, eu acho o seguinte, hoje eu não sei mais qual é o objetivo. Se ligar eles vêm imediatamente. Isso é uma tranquilidade (Romilda. Diretora Escola A).

As visitas tranquilizadoras, previstas pela PMMG como forma de prevenção da violência, não foram tão citadas quanto o PROERD, que é um programa executado por profissionais da Segurança Pública (PMMG), mas que tem um caráter pedagógico. As intervenções nas escolas se dão com base no material didático fornecido pela instituição policial, palestras previstas com periodicidade semanal por período determinado nas escolas. O PROERD ainda prevê formatura, entrega de certificado como forma de premiar as crianças e jovens pelo compromisso de evitar o uso das drogas. De acordo com um relato, “o PROERD só tem na quinta série. Deveriam colocar na quinta, na sexta, na sétima, na oitava,

no segundo ano, na escola toda” (Caio. Professor da Escola A). O papel institucional da Polícia é destacado não pelo caráter repressivo com relação à segurança, mas pelo caráter preventivo e pedagógico, típico da área da Educação.

De modo geral, em caso de indisciplina é esperado que a Escola atue pedagogicamente. Em caso de infração é esperado que a Polícia ou a Guarda Municipal atue repressivamente. A pesquisa empírica aponta uma divergência, no que toca a tais papéis, e ainda aponta para a ausência da família como um dos fatores que dificulta o trabalho da escola.

Aciona a polícia para essa segurança na escola e no entorno também. Aqui dentro acontece briga, de vez em quando, a polícia é nossa auxiliar. [...] então, em caso de infração a gente pede mesmo socorro à Patrulha Escolar. E tem um número específico, um telefone da companhia e tem o celular deles. Toda vida que eu liguei, eu sempre fui atendida (Romilda. Diretora da escola A).

Pra mim, hoje essa família não tem tempo pra olhar o seu filho, para garantir esse básico. É engraçado, a escola ainda tem para oferecer (material) mas, que não dá conta de oferecer porque eu não tenho essa cultura, da conservação. Eu acho que você tem hoje uma comunidade que não tem o dinheiro, mas tem o recurso pra ter. A cultura do desperdício, do que não dá valor ao lápis, à coisa, caderno. “meu tio rasgou (o caderno) pra fumar maconha, ou meu pai rasgou porque precisava, e aí vai. Você tem uma meia dúzia de pais que você realmente percebe isso. Esse é aquele que acompanha. Tem aquele que não acredita que o filho nunca faça nada. Eu acho que hoje o grande problema é a família, que a gente não sabe porque caminho ela está levando essa educação, que ela julga importante, e o que ela vai fazer com isso (Romilda. Diretora da escola A).

Tá faltando essa questão do limite. Principalmente entre os alunos, porque na escola você tá podendo tudo, sabe? E é aí uma carga em cima da escola, uma cobrança maior por resultados, mas tá faltando limite, interesse, participação dos pais pra que essa cobrança seja feita (Paula. Professora da Escola B).

A falta de envolvimento dos pais é a principal. Se os pais estivessem realmente envolvidos, realmente envolvidos com a escola, tudo ia ser diferente, até a vontade dos professores trabalhar. Ausência da família porque o resto a gente tem dinheiro para fazer o que a gente quer, o que a gente quer a prefeitura manda. No princípio eu chamava e a mãe não aparecia, então eu mandava voltar para casa. Aí no outro dia ele vem sem a mãe, volta pra casa. Aí no terceiro dia, aparecia (Amélia. Diretora Escola D).

É perceptível, por parte dos educadores, que a segurança, traduzida na presença do Guarda Municipal ou do Policial Militar, tem dado suporte para o desenvolvimento das atividades educacionais. Insegurança tem sido sinônimo da falta de um ambiente de qualidade no ensino. Infelizmente, a escola tem sido o espaço do saber e da violência, bem distante dos objetivos preconizados pelas políticas da educação e dos programas de redução da violência no âmbito escolar.

Sob o olhar dos educadores da escola estadual A, a polícia ainda tem sido a solução para os problemas de segurança que afloram na escola. Contudo, não se trata de solucionar os

problemas em suas causas, como deveria ser, ou é preconizado. Diversos problemas são apontados por todos os professores entrevistados, como distanciamento das famílias, a indisciplina, a fragilidade da instituição escolar e a falta de limites no seio escolar são todos fatores que culminam no ambiente escolar, que fica estigmatizado como um espaço público de problemas sem soluções.

Nas escolas municipais, esse distanciamento dos pais não tem sido diferente. Dinheiro para os investimentos que se fizerem necessários não são problema, mas a mobilização comunitária que se propõe com os programas da educação para a segurança não consegue trazer a família para o meio escolar de forma a estimular o envolvimento de todos na solução dos problemas, na promoção de um ambiente de qualidade no ensino.

Se o foco dos programas da educação tem como fator preponderante o envolvimento da comunidade e da família, isso não ocorre na prática. Como visto anteriormente, o programa *EVCA* foi dividido em 3 equipes, divididas em níveis estratégicos. Em nível local a equipe é composta por professores, direção, especialistas, funcionários, alunos, parceiros da escola e pais. Nas Escolas Municipais as iniciativas do programa *Escola Aberta* visam a participação da comunidade na escola nos finais de semana, assim como o programa *Abrindo Espaços* da rede estadual. É prevista, pelos programas da área da Educação, a participação da comunidade e da família, mas a pesquisa aponta uma fragilidade nesses laços. Sendo assim, o distanciamento desses atores coloca em risco as estratégias iniciais, previstas pelos programas. De fato, a pesquisa aponta uma preocupação comum aos educadores: a ausência da família.

Outro fator que merece destaque é o fato de que diversos educadores relataram dificuldade em lidar com problemas da violência devido aos entraves provocados pelas instituições e até mesmo pela legislação. Foi bastante discutido o papel do Estatuto da Criança e do Adolescente como um dificultador do processo de educação dos alunos. Foram diversas as passagens citando a dificuldade encontrada,

De fazer uma limpeza de aluno. Tá dano problema? Tchau. Lógico não é qualquer problema, tudo com critério. Mas, você tá vendo aquele que não vem à aula e tal, já deu mais de uma vez problema de ameaçar o colega, deu briga e tal. Tem que ter um mecanismo, um facilitador, pra tchau. Você não está afim, vai embora. [...] Uai, se as escolas municipais têm um guarda municipal, o problema é deslocar um policial para cada escola eu sei que é complicado. Eu acho que deveria, então, ser questão administrativa como te falei. Tá dando problema remaneja (Lúcia. Professora da Escola A).

ECA emperrou um pouco o processo dentro da escola, porque você não pode transferir o aluno se a família não consentir. O que deveria ser permitido, no meu modo de entender, é o seguinte: a escola, arranja uma outra escola para o aluno não

ficar sem estudar, porque isso o estatuto não permite e não deve permitir mesmo, mas que permita que se faça uma permuta, de uma mudança de ambiente, mas me parece que tem um item nessa legislação, que eu não conheço ela direito mas pelo menos é o que Conselho Tutelar diz, que se a família não concordar não pode fazer, isso. Então fica impossível, porque a família sempre acha que o filho dela é um anjo, o problema são as más companhias (Renato. Professor da Escola A).

O ECA tira a autoridade do professor, dos pais, tira de todo mundo. Que é isso, eles (alunos) estão simplesmente mandando. Eu posso fazer o que eu bem entender e não vai acontecer nada comigo. Então é essa questão da impunidade. Desde criança você tem a noção de impunidade, que eu posso fazer o que eu bem entender e não vai acontecer absolutamente nada. O que vai acontecer no futuro? Não precisa ser no futuro. Já o presente, o que está acontecendo? Então, eu acho assim, pra quê o ECA se já tinha a Declaração Universal dos Direitos da Criança? Já existe, a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Entendeu? É uma coisa universal. Agora vem o Estatuto da Criança e do Adolescente dizer que não pode isso, não pode aquilo. Tem que ter direito à escola, tem. Mas, desde que seja pra estudar. Agora, o que está acontecendo, quem quer estudar tá perdendo totalmente esse direito. Que o professor chega e não dá conta. Agora, eu quero saber? Que direito é esse? Tá formando marginal. Pra formar marginal, tá excelente! Pra pessoa de bem, honesta, tá perdendo cada vez mais espaço. Porque perde qualidade na educação, perde qualidade na convivência, começa a ter exemplos à sua volta (Lucas. Professor da Escola C).

O professor desabafa e não se vê mais em condições de desenvolver as estratégias de solução do problema da violência na escola e pela escola. Talvez pela falta de orientação e o devido apoio e acompanhamento, citados anteriormente. Percebe-se que a idéia de resolver o problema, retirando o aluno da escola, é mais plausível e desejada, transferindo-se o problema para outra unidade de ensino. Ou então, “policializar” a escolar seria a solução, mesmo sabendo das dificuldades de se manter esse aparato, contudo essa é uma proposta.

Nas escolas, estaduais e municipais, constata-se, através das entrevistas, que o problema está relacionado a uma série de variáveis: falta de programas mais específicos para o enfrentamento da violência no ambiente escolar, distância da família e fragilidade da lei (citados como efeitos perversos do ECA). Para alguns educadores entrevistados, o ECA tem sido sinônimo de impunidade e tem mudado o ambiente escolar, identificado como um local onde se tem que conviver com alunos que praticam atos infracionais.

Não há divergência alguma na percepção dos educadores da rede estadual e municipal no que tange à autoridade dos mesmos perante os direitos das crianças e adolescentes previstos pelo ECA. Em todos os níveis ficou percebido que há uma distorção no entendimento da legislação de proteção à criança e ao adolescente, ficando clara uma sensação de insegurança quanto à proteção dos educadores em detrimento da proteção da Criança e do Adolescente.

A seguir, serão apresentadas as percepções dos profissionais da educação com relação aos papéis dos agentes implementadores.

B) Papéis dos agentes implementadores

A atuação dos profissionais da ponta de linha, dos agentes responsáveis pela implementação de um programa, é de fundamental importância para o escopo desta pesquisa. É a partir da atuação destes profissionais que podemos verificar se houve reinterpretação das diretrizes do programa, o que pode apontar para resultados divergentes dos mesmos programas, conforme veremos adiante. Cabe ressaltar, inicialmente, que a pesquisa revelou que os diretores ocupam um papel intermediário entre os agentes implementadores. Ou seja, eles são responsáveis pela coordenação e execução dos programas. Na maioria das vezes são eles que decidem como colocar em prática as ações definidas na formulação do programa. Porém, não são eles que atuam diretamente com o público alvo na execução. Sendo assim, foram caracterizados como agentes implementadores intermediários dos programas.

O modelo de atuação que se espera dos profissionais responsáveis pelos programas segue um padrão baseado nas estruturas burocráticas. Nesse modelo de estrutura pressupõe-se uma formalidade considerável dos ocupantes dos cargos definidos pela estrutura da instituição, ou seja, é previsto certo grau de formalidade entre os agentes e tal formalidade pode ser entendida como mecanismo de redução dos atritos entre diversos atores. Para Merton (1970), a burocracia é um tipo de administração que busca evitar a discussão pública acerca de seus procedimentos, buscando também o máximo de segurança profissional, posto que defende a eliminação por completo de relações do tipo personalista e de cunho emocional.

Considerando que, no interior de uma instituição, estamos lidando com indivíduos, é de se esperar que eles tragam de fora uma bagagem cultural específica, com valores e costumes enraizados. No exercício de suas funções o indivíduo é estimulado a tomar decisões que atendam ao interesse da instituição, mas que podem entrar em conflito com interesses e valores pessoais. Monteiro (2007), ao se reportar ao tema, assumindo o viés da escola da “escolha pública”, destaca que “a racionalidade da burocracia é, em última instância, definida pela maximização de poder discricionário que ele possa exercer na alocação de recursos orçamentários e em decisões regulatórias” (MONTEIRO, 2007 p. 77). Sendo assim, as atitudes tomadas pelos agentes implementadores teriam como objetivo final, segundo esta concepção, ganhos pessoais presentes e futuros ou busca de ascensão profissional. Para colocar em ação tais objetivos, burocratas contam com algumas vantagens, tais como o conhecimento de informações sobre a atividade da própria burocracia, e, dessa forma, fazem uso estratégico da informação.

Com a criação de uma variedade de instâncias reguladoras, pretende-se contornar, cada vez mais, as distorções nas ações dos profissionais dentro das instituições. Porém, nas escolas o que se percebeu foi uma ausência dessas instâncias, pois os educadores revelam desamparo e despreparo para a execução dos programas analisados. Ao contrário disso, o que ficou mais evidente são valores pessoais, bagagem cultural, influenciando as tomadas de decisões. Mas o trabalho empírico apontou para a importância do papel do diretor como um elo entre instituições hierarquicamente superiores à escola, como, por exemplo, as secretarias de educação, e os profissionais da ponta.

O critério de escolha do público alvo, das crianças e adolescentes atendidos pelos programas, aponta uma variedade de formas de atuação. Uma vez que não há vagas suficientes que atendam a toda a demanda da comunidade nos programas da educação, a escolha passa pelo crivo de avaliação subjetiva dos diretores. A personalidade das escolhas é evidente nas entrevistas e no acompanhamento dos trabalhos desses profissionais.

Eles ficam na escola o tempo todo, eles fazem o “para casa”, tem a aula de reforço, tem a aula de esportes, aulas de arte, tem almoço, um almoço muito bom, uma alimentação balanceada. Então é muito bom, e às vezes, a criança nós não temos como atender, por falta de espaço, mas os pais pedem muito para as crianças ficarem na escola o dia inteiro, porque é uma preocupação a menos. [...] a família pede muito, às vezes, até por problema de alimento. Aqui eles alimentam muito bem, a alimentação é muito gostosa. Quando a gente vê que é por falta de alimento que a família pede, com fome em casa, a gente abre a exceção. Na verdade, atende mesmo para tirar o menino da rua e aqui os meninos andam muito fraquinhos. Tem melhorado a aprendizagem, tem surtido efeito (Romilda. Diretora Escola A).

É o Diretor quem decide quanto vai gastar em cada projeto com educação, o uniforme, eles ganham o uniforme, mas também aí é feito pela escola. Uai, tem essa parte aí financeira, da definição dos recursos, e sempre tá junto com a coordenação também na elaboração das atividades, né? (Euclídes. Diretor Escola C).

A visão dos educadores em relação ao programa “escola integral”, no qual o aluno permanece na escola no horário de aula e no contra turno ele faz suas tarefas escolares, além de fazer as refeições, tem sido distorcida em relação ao que se propõe o programa. Para os educadores, está havendo transferência de problemas para a escola. Haveria uma transferência da deficiência de alimentação, por exemplo, em casa para ser suprida pela escola.

As percepções dos diretores das escolas estaduais e municipais são similares: ambas escolhem os alunos beneficiados pelos programas com base em critérios subjetivos, às vezes pessoais, com base no entendimento e avaliação dos diretores, conforme a realidade do aluno.

Com relação às situações de violência explícita nas escolas, os profissionais da Educação declararam ter meios próprios, às vezes uma receita, para lidar com o mesmo problema.

Eu costumo separar. Costumo chamar pai não. Porque pai não resolve nada não. Pai geralmente é pior que o menino (Caio. Professor Escola A).

Eu não tenho problemas, porque a minha intervenção é puramente afetiva. Conversas à parte, eu não converso na frente, eu não humilho aluno. Toda a minha prevenção é feita à parte. Eu saio com aluno na porta, não deixo os alunos ouvirem o que vou dizer (Maura. Professora da Escola C).

Eu dialogo muito com meus alunos. O tempo todo a base foi o diálogo, agora, além do diálogo eu tive momentos em que eu tive que, realmente, crescer num autoritarismo pra mostrar pra eles que ali, dentro da sala, tinha uma autoridade. Então teve momentos em que, em vez de usar a autoridade, eu tive que usar o autoritarismo. Mas, aos poucos, isso foi passando, eu fui dialogando, eu fui mostrando pra eles quais que eram os direitos e os deveres deles. Hoje em dia eu não tenho problema algum com minha sala (Selma. Professora Escola D).

Se, por um lado, é percebida a ausência dos pais, que podem estar transportando uma série de problemas para escola, pode-se constatar que existem experiências positivas em relação à permanência diária do aluno no ambiente escolar.

Conforme assevera Merton (1970), o burocrata do nível da rua é um elo entre administração e sociedade, ele possui seus interesses particulares, que podem ser diferentes da organização, motivo pelo qual carece de controle. Nesse sentido, esta pesquisa aponta para o uso dessas habilidades, uma vez que os professores têm usado de suas habilidades humanas para contornar problemas e desenvolver técnicas, muitas vezes singelas, com base no diálogo e no bom relacionamento. Assim, educadores têm conseguido bons resultados na melhoria da qualidade de ensino pela própria escola. Em alguns casos a autoridade do professor foi sendo resgatada com atitudes firmes de disciplina e respeito mútuo. Vê-se, contudo, que essas medidas se revelam através do talento individual de alguns e não como produto da capacitação de todo o corpo docente. Não foram citados com clareza, ao longo das entrevistas, quais os objetivos dos programas da educação para a segurança.

Organizações e atores podem ter visões diferentes e unilaterais na implementação de um programa, o que se traduzirá em distorções e falta de padrões de comportamento, com posições a favor ou contrárias ao que se propõe inicialmente o projeto. Há necessidade de se ajustar os objetivos que foram formulados com o que se pretende implementar.

Mas há também professores que acreditam que o problema da violência na escola não é um problema da escola, é um problema de polícia.

Trabalhar com aluno sobre violência.. hum, é a própria polícia estender aquele programa que eles têm [PROERD]. E estar mais presente na saída, na entrada, principalmente na saída, tipo uma blitz. Porque, tipo assim, já peguei aluno aqui com estiletes, com facas, tesoura, com 38, nós já pegamos com 38 debaixo da carteira (Danilo. Professor da Escola A).

Eu acho que o problema da segurança não é do professor, e essa segurança não é a gente que tem que fazer isso. Eu não estou aqui pra fazer adestramento, tipo assim. Problema de segurança é um problema de adestramento. Você vê quando você trabalha com o pessoal do exército, como eu já trabalhei, a gente não tem problema nenhum, o cara é adestrado pra isso, ele está ali para estudar, pra trabalhar, e os meninos, não. Eles não vêm aqui pra estudar, a maioria vem pra namorar, pra brincar, pra perturbar. Eles falam na cara da gente: eu não vim aqui pra estudar, eu vim aqui pra passear, pra perturbar (Caio. Professor da Escola A).

Há o entendimento, por parte da comunidade escolar, de que é a polícia que tem que se envolver e solucionar as questões relacionadas à violência no ambiente escolar. O PROERD é um programa muito citado nesse sentido, mas não foi perceptível, através das entrevistas, nenhuma menção aos programas da educação para mudança do clima de violência na escola, através de intervenções propriamente educacionais. Educadores revelam que os alunos distorcem o significado da escola como espaço de ensino e aprendizagem. Há um desvio percebido, pois para os professores os alunos vão para escola realizar diversas ações, menos estudar.

Tal entendimento está distante dos objetivos traçados pelos formuladores. As políticas da educação para a segurança nas escolas deixam claro que o assunto violência deve ser transversal nas atividades de ensino e aprendizagem.

Por fim, em se tratando de áreas distintas na provisão de serviços de segurança nas escolas, é comum que haja divergência acerca dos papéis e da forma de atuação de cada classe profissional. Sendo assim, a visão dos professores e diretores com relação aos profissionais da Segurança é também um tema que merece destaque. Perguntados sobre a atuação dos Guardas Municipais, os professores responderam:

[...] eles não são preparados para agir de uma forma educativa, como a gente age. Então, às vezes, eles tomam a decisão sem estar conversando com a gente, sem estar realmente atendendo o que a gente quer ali no momento. Às vezes, a gente não quer que chame uma polícia, não quer que envolva a polícia. Quer somente uma pressão no aluno. Às vezes eles exageram, talvez por não ter o treinamento necessário, ou não ter a capacitação necessária, ou não ter uma visão pedagógica do que é educação (Selma. Professora da Escola D).

[...] temos a Guarda Municipal, que é patrimonial. [...] Existe conflito sim porque ela é Guarda Patrimonial, ela não pode intervir junto aos alunos, ela tem que preservar o patrimônio da escola. Então, nós estamos precisando de gente que controle a violência realmente. Então é assim, tem porrada? O Diretor é quem tem que intervir, os porteiros é quem intervém. A gente chama a Guarda Patrimonial, mas isso a gente não deveria fazer (Maura. Professora da Escola C).

A presença do Guarda Municipal nas escolas é vista com ressalvas. Para alguns professores, o Guarda não tem a devida capacitação e competência para solucionar os problemas relacionados à violência no ambiente escolar. Na visão desses educadores, o GM

entende que a solução é passar o problema para a polícia, mesmo considerando que a situação pode ser contornada na escola. Faltaria uma visão pedagógica dos guardas para tratarem desse assunto de forma adequada.

Sobre os objetivos dos programas, a grande maioria dos professores não soube responder. Os educadores das escolas estaduais, daqueles que responderam, todos foram unânimes em afirmar que os programas visam retirar as crianças das ruas. Já os educadores das escolas municipais disseram não ter conhecimento acerca dos objetivos dos programas analisados. Cabe ressaltar que, inicialmente, foi perguntado se eles conheciam programas de Segurança nas escolas, posteriormente foram citados os programas e perguntado acerca dos objetivos dos mesmos.

[...] não tem a prevenção, o que essa escola visa: melhorar a aprendizagem dos alunos menores da rua. Todos os que precisam, que a gente percebe que está na rua, a gente coloca dentro da escola, com as atividades surge um efeito muito bom (Romilda. Diretora Escola A).

Mas o foco era a criança de risco, algum risco, depois que ele foi mesmo encampado como uma política da Secretaria de Educação. Ele deixou de ser para criança de risco e passou a ser um programa pedagógico. Crianças com defasagem pedagógica, certo? (Nilda. Diretora Escola B).

É, existem programas voltados pros alunos que acabam voltando para a ajudar na questão da segurança, mas não são diretamente programas de segurança [...] Esses projetos são todos da prefeitura né? Aí a prefeitura implanta eles nas escolas (Euclídes. Diretor Escola C).

Tirar o menino da rua. Eu acho que é uma resposta para a sociedade que está lá do lado de fora. Olha, que bom, eu não vou ser incomodada no sinal, no meu supermercado e tudo mais porque o aluno está na escola, mas o que ele está fazendo lá é outra estória (Gilmara. Professora Escola A).

O entendimento de muitos educadores é de que os programas desenvolvidos pela área da educação têm objetivos assistencialistas, que visam apenas tirar as crianças das ruas e levá-las para a escola; dentre as atividades citadas, alimentar é a mais evidente. Por outro lado, existe uma mudança relatada segundo a qual se alcançou melhoria na qualidade do ensino aprendido por meio das políticas da educação para a segurança, o que vem ao encontro dos propósitos institucionais.

Uma vez apresentadas as principais percepções dos educadores acerca dos programas analisados, a seguir serão apresentadas as percepções dos profissionais da área da Segurança Pública acerca dos papéis das instituições e dos agentes implementadores.

4.2.3 Sobre a área da Segurança

No que tange aos profissionais da área da Segurança e com base nos dados da pesquisa, é prudente demonstrar o perfil dos 6 profissionais entrevistados. Os seis entrevistados têm em média 13 anos de serviço dedicado à Segurança Pública. Para os Policiais Militares esta média é mais alta, em torno de 21 anos dedicados à PMMG e 8 anos, em média, dedicados à Segurança escolar. No que toca aos Guardas Municipais, esses têm, em média, 5 anos de serviços prestados à Segurança Pública e, em média, 1 ano atuando especificamente na Segurança Escolar.

A seguir, serão evidenciados os principais pilares previstos para a execução dos serviços de segurança nas escolas, conforme o desenho desses. Serão, também, evidenciadas as percepções dos entrevistados acerca do papel das instituições e dos agentes implementadores. É de fundamental importância entendermos como os policiais e Guardas percebem a sua atuação dentro das escolas, assim como a atuação dos profissionais da área da educação, uma vez que os programas e serviços têm a mesma finalidade: manter a paz social.

a) Papéis das instituições:

Os serviços ofertados pela área de segurança pública, no que toca às escolas estaduais e municipais, tendem a trabalhar voltados para a prevenção situacional da violência, ou seja, pressupõem que a presença física dos agentes de segurança pública no interior das escolas seja um fator de dissuasão. Sendo assim, são previstas visitas e rondas nas escolas, em horários variados, uso de fardamento que identifique os profissionais e dê visibilidade aos mesmos e produção de registros dos eventos de violência como forma de controle e de responsabilização dos autores de atos violentos nas escolas.

A gente faz o trabalho preventivo, a visita é um trabalho preventivo. Eu acho que deveria aumentar o efetivo. Eu acho que deveria aumentar o efetivo e aumentar o policiamento na escola também (Leonardo. Patrulha Escolar).

A visita tranquilizadora realizada pelo policial militar é entendida como trabalho preventivo da Patrulha Escolar. Não se percebeu nenhuma interlocução com os programas da educação. A vontade é que se tenha mais policiamento na escola, com o aumento de efetivo. Esse é um exemplo de influência não desejada, pois significa que, ao se estabelecer uma

política plural, em que a violência na escola deve ter como solução a participação de todos os atores, vislumbra-se uma solução com ênfase na ação policial e não na participação.

No caso da área da segurança, a pesquisa aponta para uma complementaridade das ações dos dois níveis de governo. Em casos de infração a atuação da Guarda Municipal depende da Patrulha Escolar para dar encaminhamento a outras instâncias de segurança pública. Sendo assim, a interação entre os níveis de governo é necessária e esperada por parte das escolas, uma vez que, de acordo com um profissional entrevistado, “a Guarda não pode conduzir ainda, né? Apenas faz a apreensão e um PM faz a condução” (Guarda Municipal 2). De acordo com outro profissional “A Polícia Militar sempre me deu muito apoio, todas as vezes que eu precisei a escola também me apoiou bastante” (Guarda Municipal 3).

Eu tiro exemplo pela [antiga] Fafich, que é a escola que tem a Guarda Municipal. Lá sempre tem dois policiais da Guarda Municipal constantemente. Lá o pessoal trabalha muito conjuntamente com a gente, pois tem uns meninos ali que estão meio suspeitos, parece que estão usando drogas. O serviço deles é ali dentro da escola monitorar as coisas, e quando chega no limite aciona a polícia. [...] mas o efetivo, bater mais de frente é com a gente. A gente tem um relacionamento muito próximo, o Guarda Municipal com Polícia Militar (Ricardo. Patrulha Escolar).

A presença do Guarda Municipal é entendida como a grande intervenção de segurança na escola. Caso ultrapasse seu limite de competência profissional, a solução é o acionamento da Polícia Militar. Nesse caso, também não foi mencionada nenhuma transversalidade do trabalho de vigilância ou policial com os programas da educação para a segurança. Constatase um relacionamento cordial entre o Guarda e o Policial, com a devida proximidade no que se refere à complementaridade em suas ações. Ou seja, se ocorre um problema o Policial Militar é acionado pelo Guarda Municipal, que dá prosseguimento aos trabalhos.

O critério para escolha das escolas atendidas pelo serviço da Patrulha Escolar é estarem dentro da área geográfica de responsabilidade da Cia de polícia. Logo, teoricamente, todas as escolas estaduais seriam atendidas com frequência quase diária. Já as municipais e particulares são atendidas mediante chamado telefônico, via 190. O critério de escolha das escolas atendidas pela Guarda Municipal obedece à demanda da Secretaria Municipal de Educação, que faz um levantamento daquelas mais vulneráveis e encaminha à Guarda Municipal. Sendo assim, há uma interação entre Educação e Segurança Pública no nível municipal, diferente do nível estadual, no qual a PMMG busca criar um roteiro que atenda a todas as escolas estaduais. Isso implica que a Patrulha Escolar tem um roteiro de visitas tranquilizadoras a ser cumprido e que contempla todas as escolas estaduais. No caso da Guarda Municipal, as escolas que não foram contempladas com a presença de um Guarda não

possuem outro suporte por parte da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial, contando com a presença da PMMG em casos de registros de violência.

A pesquisa de campo não detectou a presença de parceiros externos envolvidos na execução dos serviços de Segurança Pública. Ficou clara, contudo, uma parceria entre a Secretaria Estadual de Educação e a PMMG na compra de viaturas específicas para a Segurança escolar. No que toca ao nível municipal, não foi detectada nenhuma parceria.

A Secretaria de Educação até doou uma viatura pra nós, um Fiat, pra poder ajudar nas escolas com mais problemas. Só que nós não podemos só simplesmente fazer as estaduais e deixar as municipais. Existe muito conflito com relação aos alunos e então comecei a fazer as municipais também (Celso. Patrulha Escolar).

A proposta da Patrulha Escolar, de atender a todas as escolas estaduais, é uma das obrigações da PMMG no que se refere ao convênio estabelecido com a Secretaria de Educação. Sendo assim, com base na demanda existente, a disponibilidade de uma patrulha para cada uma das 24 áreas de atuação na capital pode ser um dificultador para o alcance desse objetivo. Não se constatou, contudo, nenhuma proposta de aproximação quanto ao trabalho da Patrulha em relação aos programas da educação para a segurança nas escolas. Percebe-se também que a atuação da Patrulha Escolar em escolas municipais não segue um mesmo padrão de atendimento, como ocorre nas escolas estaduais, estando as Escolas Municipais a cargo da Guarda Patrimonial.

Outro aspecto pertinente é relativo ao treinamento, à capacitação dos profissionais, que visa uma ação mais pedagógica, sem uso da força, apenas contenção do evento. Porém, a pesquisa também apontou para algumas divergências no que toca aos papéis dos agentes envolvidos, uma vez que a intervenção da segurança pública só é acionada com consentimento dos educadores e esses, muitas vezes, não conseguem distinguir um ato de indisciplina de um ato infracional. O pouco conhecimento sobre um programa e os problemas que o motivaram proporciona estratégias ineficazes e o grau de incerteza sobre os resultados é alto (LAZZAROTTI, 2007). Sendo assim, fica claro, mais uma vez, que é a direção da escola que define o que deve e o que não deve ter interferência da Segurança pública.

Antes da gente entrar na escola, lá na academia mesmo na polícia, a gente tem aulas, tem curso, para ir trabalhando com crianças e adolescentes (Mauro. Guarda Municipal).

Os primeiros guardas que sabiam que iriam atuar nas escolas, eles tiveram aulas dentro da Guarda mesmo, passando o que era o serviço de Guarda dentro da escola. Houve orientação do comando. Eu fiz curso de formação, não para atuar em escolas, mas em áreas de risco (Wilde. Guarda Municipal).

Eu fiz cursos, eu sei como lidar com criança, eu sei como agir com criança, conversar com adolescente. [...] eu fiz um curso de policiamento escolar e o outro de polícia comunitária (Celso. Patrulha Escolar).

O preparo dos policiais da Patrulha Escolar e dos Guardas Municipais que foi citado tomava por base as capacitações ofertadas pelas respectivas instituições. Esses agentes relatam que tiveram capacitação em suas instituições para lidar com crianças e adolescentes e também para atuar no ambiente escolar. Verifica-se, contudo, que não se estabelece qualquer correlação com os programas desenvolvidos pela área da educação e que ofereçam treinamento ao Policial e ao Guarda.

O que a pesquisa aponta são diferenças quanto à atuação, principalmente no que toca ao desempenho dos trabalhos. Policiais militares atuam diretamente com as crianças e adolescentes, prioritariamente, em situações de conflito com a lei e menos em situações de prevenção, como é o caso da visita tranquilizadora. Os treinamentos da PMMG são específicos para lidar com as escolas. Já os GMs têm um treinamento mais genérico e voltado para a proteção patrimonial. Vale esclarecer que o treinamento dado aos Guardas Municipais, no início da profissão, é feito pela PMMG. Não foi percebido, ao longo desta pesquisa, capacitação ou atualização para lidar com as escolas. Em tese, há uma diferença nas atribuições do serviço e não no público alvo. Sendo assim, ambos trabalham com alunos, porém cada um exerce uma atribuição diferenciada, sendo que o Guarda Municipal tem a função de proteção patrimonial e o Policial Militar a função preventiva e repressiva com relação ao crime. Constatadas as diferenças de atribuição, conseqüentemente, o treinamento também deveria ser diferente.

Um aspecto que primeiramente chamou a atenção, como resultado da pesquisa empírica, foi o fato de, como visto anteriormente, as escolas terem muita dificuldade na transferência de alunos com envolvimento com a violência. Sendo assim, a intervenção policial pode ser uma ferramenta que dê a sustentação necessária à escola para pleitear a transferência do aluno, como podemos perceber através do depoimento dos policiais da Patrulha Escolar.

[...] aí eles falam que dependendo da demanda de ocorrências que você fizer eles tem como conseguir meios de conseguir transferir o aluno pra outra escola. Se o aluno tiver problema com demanda de ocorrências tem um meio de conseguir transferir, você entendeu? É aí que tá o impasse! Você descer com eles pra delegacia ninguém quer ir. [...] Eu acho que deveria fazer uma revisão nesse Estatuto do Adolescente e da Criança. Eu acho que deveria ser isso, dar esse apoio muito maior, tanto pros professores, quanto pra gente (Ricardo. Patrulha Escolar).

A gente chegava para resolver e as diretoras achavam que não: ah, vamos dar um jeitinho. Aí eu falei: um jeitinho brasileiro? Quando é ato infracional nós não podemos deixar tomar conta, aí eles transformaram ato infracional em indisciplina, colocaram tudo junto, pra polícia resolver (Celso. Patrulha Escolar).

O problema grande é a impunidade. Se tivesse uma correção, se o Conselho Tutelar tomasse uma postura mais firme. O Conselho Tutelar, na minha concepção, vou falar a verdade com você, pelo que eu vejo nas escolas, pelo que eu vejo dentro dos aglomerados, o Conselho Tutelar está ausente. Só ta no papel e fazer o que tem que fazer não faz, que é chegar, é ter umas medidas corretivas, fazer isso, fazer aquilo. [...] esse ano mesmo a Dona que é diretora lá [nome de uma escola] mandou várias cartas das ocorrências que teve lá direcionadas a esse menino, eles não colocam nada. Mandaram, falaram pra ele acompanhar com a mãe, isso e aquilo outro, e nada! O menino, evadindo a escola, provocava tumulto, brigava, fazia e acontecia. Não teve posicionamento nenhum do Conselho Tutelar. Alguma vez que eles tentaram um posicionamento, depois que ele tentou colocar fogo num aluno, aí começou a pensar em fazer uma coisa, foi quando transferiu. Mas transferir é a mesma coisa que você pegar esse problema e passar pra outra escola. Um trabalho em cima desse menino, de levar para um psicólogo, a mãe saber o que tá pegando, saber o que está acontecendo, isso não foi feito (Wallace. Guarda Municipal).

A expectativa que se tem é que, com a chegada da Patrulha Escolar, alguma medida de solução seja adotada, ou mesmo que as ocorrências policiais servirão de fundamento para medidas futuras, que poderá ser a transferência de algum “aluno problema”. Mais uma vez, é questionada a eficácia do ECA, que estaria protegendo aqueles alunos de comportamento desviante e, por outro lado, negligenciando a autoridade do professor. E mais, é evidente que a presença do policial pode ser uma manobra na adoção futura de transferências, em função dos desvios constatados. De certa forma, a direção da escola prefere transformar os atos infracionais em problemas disciplinares, colocando o policial da patrulha para ajudar a solucionar essa questão em âmbito escolar. Para o PM é apenas um “jeitinho brasileiro” que os educadores usam para empurrar o problema, sem propor outra saída com atuação nos termos da lei.

Segundo a avaliação do Guarda Municipal, é a impunidade que fomenta os problemas nas escolas em relação aos alunos de conduta desviante. O Conselho Tutelar é um importante ator nesse processo de redução da impunidade, mas parece estar muito aquém de uma atuação de qualidade, mais presente, nas questões relacionadas às condutas desviantes por parte de crianças e adolescentes nas escolas. Para o Guarda, o Conselho Tutelar apenas transfere o problema para a escola, ao passo que deveria envolver a família para uma solução, com ações de caráter social e psicológico relacionados ao aluno. A intervenção mais atuante do Conselho Tutelar se dá apenas quando a situação se agrava e evidencia algum risco à vida.

A Diferença entre estado e município se dá na forma de atuação das instituições, ou seja, quando a PMMG é acionada, em caso de crime, há um procedimento que deve ser respeitado. Porém, o que os dados apontam é que há uma negociação entre o policial e a

direção, às vezes como forma de manipular a situação com vistas à transferência do aluno, ou como forma de assustar o aluno para que não volte a cometer o mesmo erro. Já o caso da Guarda, no mesmo caso de crime, não pode tomar providência sem acionar a PMMG, que deverá encaminhar o aluno conforme procedimento legal. O Guarda, trabalhando diariamente na escola pode fazer negociação com os diretores da mesma forma. Sendo assim, é a direção da escola quem decide o que fazer e como fazer em casos de crime e de indisciplina. O trabalho de campo, a observação e as conversas informais também apontaram para uma dificuldade dos profissionais da educação em diferenciarem o que é medida pedagógica, em relação à indisciplina, e o que é medida legal, com relação ao crime. Foram presenciados diversos casos em que a Polícia foi acionada para repreender, ou ainda “dar um susto” nos alunos que ameaçaram uns aos outros no recreio.

Entre os profissionais da área da Segurança Pública o PROERD também foi citado, com unanimidade, como um programa de bons resultados nas escolas. Porém, um dos Policiais da Patrulha Escolar fez uma conexão entre o programa e a legislação, comparando nossa realidade com a dos Estados Unidos, país que deu origem ao programa e que posteriormente foi adaptado à realidade brasileira.

Nos EUA o PROERD tem material, você entendeu? Tem mais recursos e tem as leis que punem. Independentemente da idade dele, pune pelo crime que ele cometeu. Tem um controle, tem um regime, tem um limite que aqui não. O que pega para os jovens, da escola (aqui) é o limite que não tem, e se ele tem o limite na escola, e não tem o limite em casa? Você entendeu? Que esse novo método que a escola está aplicando, de não tirar o aluno da escola, não impedindo ele de frequentar aquela escola onde ele está fazendo vandalismo ou alguma coisa assim, você entendeu? Esse limite que tinha antigamente, na nossa época, quando nós começamos a estudar, ó se você fizer isso pode ser expulso, acabou esse limite? Então ele pode tudo. Eu acho que a falta de limite, tanto na casa do cara quanto a falta de limite dentro da escola, isso gerou assim o caos, gerou o caos (Celso. Patrulha Escolar).

A falta de limites para o aluno, em casa e na escola, seja pela fragilidade da lei ou pela certeza de que não sofrerá punições ou ações de transferência ou expulsão da escola, faz com que a comunidade escolar e os Policiais e Guardas se sintam impotentes diante de tantos problemas, muitas das vezes pela falta de solução para as questões de indisciplina ou violência na escola.

Parece que mesmo o PROERD sendo um parceiro na manutenção da segurança nas escolas, existem dificuldades de colocar em prática o trabalho, considerando a legislação de proteção à criança e ao adolescente, já citada anteriormente.

B) Papéis dos agentes implementadores

A análise dos papéis dos agentes implementadores é de fundamental importância para entendermos a apropriação e as possíveis adaptações de cada agente no que tange à prática profissional. De acordo com Ham e Hill, existem grupos que estão mais vulneráveis a estas adaptações, “grupos de empregados estatais aos quais damos pouca atenção – tais como os militares, a polícia e os funcionários dos serviços de segurança – que são radicalmente diferentes da maioria dos administradores de carreira” (HAM; HILL, 1993, p. 90). Nesse sentido, policiais se destacam pelo alto nível de discricionariedade com a qual devem desempenhar sua função, buscando, assim, uma forma de adaptação entre objetivos e metas dos programas, normas instituídas e valores individuais.

No que toca à questão da discricionariedade, Ham e Hill definem que esta existiria quando um funcionário tem um âmbito de poder que lhe permite escolher entre diferentes alternativas de ação e de não ação. Para Subirats (1994), quanto mais complexa e extensa for uma organização, mais aberturas discricionais existirão. Isso implica que o funcionário poderá escolher pela norma mais conveniente, tomando assim uma medida *ad hoc*.

A pesquisa empírica aponta que, além de haver diferenças na forma de conduzir o mesmo problema, há também situações em que a tomada de decisão depende de outros profissionais e de outra área.

Tipo assim, o aluno que é correto, que tá ali pra estudar, eu vou tratar ele como tal, como aluno normal, eu vou ser totalmente tranqüilo com ele, vou conversar com ele, aquela coisa toda. Quando chega perto de mim vou brincar, aquela coisa. Já o menor que tá lá pra prejudicar a escola, pra bagunçar, pra não deixar ninguém estudar, aí eu tenho que agir um pouco, ser mais rígido com eles. Aí a política é essa. Por isso o pessoal já me chama em último caso, porque já sabe se eu chegar lá eu vou usar a lei pra chegar e reprimir. [...] Então ele só vai entender quando você chegar e colocar ele no devido lugar dele. Você aqui é um aluno, você está aqui é pra estudar. Se você cometer esse, esse e esses crimes vai ser punido e você vai ser conduzido pro Conselho, pra Delegacia de orientação ao menor (Celso. Patrulha Escolar).

A gente trabalha com escolas do estado e do município. Eu vou, faço registro de ocorrência, eles me requisitam lá pra resolver esses problemas, se tem algum problema lá. Geralmente esses meninos de 11 anos, 10 anos a gente desloca pro Conselho Tutelar e faz o registro, né? De violência. E quando é de maior, de maior assim, 12 anos acima, a gente já vai pra CIA que é a Delegacia de Menor (Leonardo. Patrulha Escolar).

Convivo com eles, mas não muito próximo. Só oriento, converso de vez em quando, pergunto o que eles estão aprendendo, se gostam (Wallace. Guarda Municipal).

Já encaminho à direção, eu já passo a situação pra direção da escola, para tomar as providências cabíveis e fazer logo a prevenção. Converso com a direção da escola, oriento eles a chamar os pais para conversar, ou responsável. E dependendo do fator, do delito, a gente chama até o Conselho Tutelar (Mauro. Guarda Municipal)

O primeiro contato, de conversa, isso é a escola que faz. Olha, você vai ser punido, você vai ser suspenso, você vai ter isso, você vai ter essa punição. Coisa que o pessoal não faz. Eles não fazem. Eles não conversam. E quando conversa, tem aquela conversa mais *light*, tipo se está acontecendo algum problema dentro de casa eu quero saber (Ricardo. Patrulha Escolar).

Ao que parece, a política de segurança na escola é desenvolvida em função do comportamento do aluno. O relacionamento entre aluno e Policial será preventivo se o aluno for disciplinado, caso contrário, é através da repressão pela lei, considerando que essa é uma linguagem utilizada para quem tem conduta desviante em relação aos padrões escolares. Ou seja, desviou comportamento, vai ser conduzido e punido.

O papel da Patrulha tem se revelado reativo aos chamados das escolas e se fundamenta nos registros de ocorrências e na condução de alunos como solução. Pois ficou muito evidente, no que tange à percepção dos educadores, que a visita tranquilizadora da Patrulha Escolar não tem acontecido com frequência, evidenciando, assim, a carência do papel preventivo da Patrulha Escolar.

Para o Guarda Municipal, de acordo com as entrevistas, é melhor manter a distância necessária dos alunos e pouca conversa. Ao surgir algum problema em relação ao aluno, os fatos devem ser repassados para a direção, que definirá a medida a ser adotada. Mas o Guarda também avalia que é necessário maior envolvimento da família, por um lado, e, de outro, a solução seria encaminhar o aluno para o Conselho Tutelar.

Constata-se também, com relação à Patrulha, que o tratamento dos problemas de disciplina ou violência na escola deve primar por uma ação mais enérgica, com a devida advertência de punição na tentativa de mudar o comportamento do aluno. Policiais alegam que a escola não tem agido assim, e agindo de forma mais amena os problemas não são solucionados e persistem.

Também foi percebida uma dificuldade no entendimento dos papéis de cada área temática. Assim como os educadores relataram divergências quanto a esses papéis, os profissionais da Segurança Pública também relataram.

Existe, tem professor que acha que o Guarda tem que ter o papel de pedagogo lá dentro da escola. Outros acham que é autoridade demais, que tem certas coisas que a gente não tem que fazer, fica muito dividido. Tem muitos professores que não sabem o papel da Guarda na escola (Mauro. Guarda Municipal)

Viraram tudo indisciplina, ato infracional, tudo pra policia agir. E aí nós começamos a separar. Depois da reunião com a diretora que nós tivemos, aqui na Companhia mesmo, foi falado pra ela que não vamos misturar. Ato infracional é tudo aquilo que é considerado um crime, e indisciplina é toda aquela atitude do aluno, em falta com a escola, não seguir regulamento, não respeitar professor, desde que o desrespeito ao professor não seja um ato infracional. Porque, no caso, tem uns de xinga palavra de

tudo quanto é jeito, então a polícia entra muitas vezes como mediador ali. Tem professor que diz, não vamos fazer ocorrência não, vamos dar uma oportunidade. Então, no caso de atrito verbal, muitas vezes o próprio professor chama pra só apenas amenizar o conflito, então, eu vou dar uma oportunidade (Ricardo. Patrulha Escolar).

Tipo assim, eles estão passando a educação para a escola. Não funciona. Os meninos passam o dia inteiro aqui, chegam em casa e vão dormir e a mãe não educa o menino não. E o menino chega aqui tocando horrores, não tem educação em casa, a mãe não educa, não adianta. Os pais deviam participar e eles não participam, eles pegam o menino e vem pra escola, pra receber o Bolsa Escola (Wallace. Guarda Municipal).

Algumas escolas chamam os pais, mas os pais não têm tempo. Eles trabalham, não têm condição de chegar e ir até a escola, entendeu? Tem mãe aí que trabalha em dois, três lugares, pra manter a família sozinha com quatro, cinco filhos. Aí, chama lá na escola, como é que ela vai? Se ela não for no serviço ela vai ser mandada embora (Ricardo. Patrulha Escolar).

O papel do Guarda Municipal ainda não foi muito bem apropriado pelos educadores. Há um conflito entre a opinião de que ele deveria ser um pedagogo ou uma autoridade de segurança. Essa discussão é comum a muitos professores.

Faltam também esclarecimentos, melhor entendimento, sobre o que é indisciplina e o que é ato infracional praticado na escola. Verifica-se, contudo, quer seja em um caso ou outro, que a Polícia tem sido chamada como recurso de solução. Mesmo que, com a sua chegada, procure mediar os conflitos no local ou ainda dar um “susto” no aluno, dando novas oportunidades em relação à conduta desviante.

Fica claro que a escola passou a substituir o papel da família no que se refere ao processo de moralização, socialização primária, que deveria ocorrer em casa, no lar. Os pais estão transferindo a responsabilidade de educar exclusivamente para a escola. Assim, é a escola que sofre as conseqüências dessa falta. Mesmo sendo chamados, os pais não comparecem à escola e o problema se agrava.

Para que a política proposta reflita o efeito desejado é imprescindível a convergência de atuação de todos os atores em torno dos objetivos propostos, como foi preconizado pelos formuladores. A comunidade escolar e a família devem ser parte integrante e fundamental de todo o processo.

Os Policiais e os Guardas Municipais entrevistados relatam que, às vezes, é esperado deles, por parte da área da educação, uma intervenção pedagógica. Assim, o que foi percebido ao longo do período de observação e, também, o que eles relataram em entrevista, foi a necessidade de estratégias pessoais na condução dos problemas. Para cada situação problema que enfrentam cotidianamente eles utilizam uma “receita” específica. Fica clara uma estratégia de adaptação das práticas profissionais e dos serviços por ele realizados.

Finalmente, sobre os objetivos dos programas, os profissionais da Guarda Municipal foram unânimes em afirmar que o “objetivo da Guarda é esse, manter a ordem, bens e serviços”. Tal percepção está em acordo com as diretrizes institucionais da Guarda Municipal. Já os profissionais da Polícia Militar entendem que a segurança nas escolas deve atingir, além dos alunos, todos os profissionais envolvidos.

[...] o objetivo foi reduzir a violência nas escolas públicas, né? Tanto do Estado, como do Município, e dar aquele apoio aos professores, aos diretores, ao pessoal assim, como o público interno das escolas. É questão que estava aumentando muito índice de criminalidade nas escolas, questão de agressão, ameaça. [...] o principal objetivo da polícia militar, que ela adotou e implantou esse policiamento, foi pra coibir isso aí, coibir esse tipo de violência que tem nas escolas públicas, e a prevenção também, que eles sabem que a gente visita as escolas, visita tranquilizadora (Leonardo. Patrulha Escolar).

Sob a ótica da Patrulha Escolar, manter a segurança nas escolas é o objetivo maior de sua criação e de sua atuação, seja em relação às escolas municipais ou estaduais. Historicamente, foi o aumento de incidências relacionadas à violência nas escolas que levou a Polícia Militar a desenvolver essa atividade de patrulha para proteção do público alvo, através de ações preventivas por intermédio das visitas tranquilizadoras nas escolas. Essa é uma visão positiva, mas que precisa estar associada aos objetivos da estratégia de ação dos Guardas Municipais. E mais, é preciso que esses agentes da segurança estejam afinados com os propósitos definidos pela educação para a segurança. É evidente que a ambiguidade de objetivos, desgastes e tensões interinstitucionais e a falta de disseminação de informações comprometem o “processo” de implementação, conforme sugere Lazarotti (2007), pois se falta conhecimento acerca dos objetivos e dos problemas, as ações, conseqüentemente, serão precárias, certamente havendo incerteza quanto ao resultado. Conforme afirma Menicucci (2007), a implementação deixa de ser o momento de execução e torna-se um momento passível de toda sorte de influências por parte dos agentes implementadores. De certa maneira, é esperado que as adaptações e as influências sejam reorganizadas e reaplicadas como forma de corrigir o percurso, como forma de retroalimentar o processo das políticas públicas.

Nesse sentido, de acordo com Ham e Hill (1993), é o poder discricionário dos agentes implementadores que faz com que na “fase” de implementação os conflitos de interesses sejam mais exacerbados, pois na formulação há pouca participação desses agentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudar as ações de segurança nas escolas públicas da capital mineira, a partir dos programas e serviços ofertados pelas áreas da Educação e da Segurança Pública, tanto no Estado de Minas Gerais quanto em Belo Horizonte, apresentou-se inicialmente como um desafio, mas também como um importante instrumento que permitiu explorar melhor o ambiente escolar.

A pesquisa apresentada nesta dissertação partiu de um problema: Em que medida as diferenças nos serviços de Segurança nas Escolas Públicas de Belo Horizonte são determinadas pelas especificidades setoriais dos responsáveis pelos projetos/programas de segurança escolar (educação e segurança pública) e/ou pelo nível de governo diretamente implicado (estado ou município)?

Considerando a extensão do campo de pesquisa, é enorme o esforço de síntese para relatar, nesta seção conclusiva, algumas considerações acerca das ações colocadas em prática, contrastando a forma de atuação de duas áreas temáticas distintas, Educação e Segurança Pública, sob a coordenação das Secretarias Estadual e Municipal de Educação e da Secretaria Estadual de Defesa Social e da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial do município de Belo Horizonte.

Inicialmente, pensando a lógica que define a agenda governamental em torno de um problema, no caso desta pesquisa a segurança escolar, o processo de produção das políticas públicas pode ser entendido como um ciclo. Nesse sentido, conforme assevera Subirats (1994), deve-se, primeiramente, identificar o problema, formular as questões, escolher as alternativas de solução, implementar e, finalmente, avaliar.

A pesquisa realizada por Pires (2008) revelou, especificamente na política analisada por ele, que pode existir diferentes estilos de implementação: repressor, punitivo, que castiga os violadores da lei; estilo mais pedagógico, que orienta e auxilia no cumprimento da lei; e estilo combinado, que agrega as duas abordagens. A adaptação do implementador a um desses estilos terá influência direta nos resultados.

A pesquisa aqui apresentada aponta que por parte dos formuladores o desenho dos programas e serviços ora analisados, e em conformidade com Pires (2008), tem uma tendência a um estilo pedagógico e orientador. Porém, no processo de execução os agentes acabam por adotar um estilo repressor, punitivo, com base na autoridade e no medo, para “assustar” crianças e adolescentes no meio escolar.

Tendo por base os papéis das instituições na formulação e dos agentes implementadores na missão de executar os serviços na provisão de segurança e tranquilidade em meio escolar, percebeu-se, a existência de uma rede interinstitucional coesa. Dito de outra forma, existe entre as instituições de Educação e de Segurança uma interação que pode colaborar na execução dos programas. Porém, no que toca aos níveis de governo Estadual e Municipal ficou evidente pouca, quase nenhuma, interferência na área da Educação. Já na área da Segurança Pública foi percebida maior interação intergovernamental na execução dos serviços.

Nessa linha de raciocínio, a concepção de redes foi imprescindível para compreender e avaliar a intensidade da interação entre os atores públicos e privados na formulação e implementação de das políticas públicas. A interdependência entre esses atores e organizações, seus arranjos e articulações são determinantes do sucesso, ou não, de uma política, como assevera Moura (1998). No que toca aos níveis de governo, conforme afirma Coelho (2009), estudos apontam que a transição democrática e o desenho do novo federalismo resultaram em um novo tipo de relações intergovernamentais onde o foco repousa sobre o grau de adesão dos municípios às políticas federais. Municípios assumiram local de destaque no que toca às políticas de bem estar. Nesse sentido, a criação da Guarda Municipal é uma das inovações locais, típicas da descentralização.

Cabe ressaltar, também, que no âmbito da formulação dos programas da Educação, em nível estadual e municipal, ocorre uma clara influência das diretrizes emanadas pela UNESCO, através do programa *Abrindo Espaços: educação e cultura para a paz*. Por parte do governo Federal, o MEC implantou o programa *Escola que Protege, Compromisso de Todos pela Educação*, programa *Mais Educação* e o *Escola Aberta*. Por intermédio do Ministério da Justiça, foi criado o programa *Paz nas Escolas*, e há também o incentivo, através do PRONASCI, na criação e manutenção das Guardas Municipais em todo o país. E, finalmente, o Ministério dos Esportes que fomenta o programa *Segundo Tempo*. Fica evidente, que tanto a UNESCO quanto o governo federal exercem influência na formulação dos programas e serviços executados em âmbito Estadual e Municipal.

É preciso considerar que o foco dessas políticas públicas, disseminadas a partir do nível federal, prevê maior envolvimento da comunidade escolar nas questões relacionadas à violência na escola. Destaca-se aqui a transversalidade das ações relacionadas à segurança pública no ensino e aprendizagem, como maior envolvimento dos jovens, dos pais, dos órgãos de proteção da criança e adolescente, com a necessária transformação do ambiente escolar num local de pertencimento da comunidade, por intermédio da cultura, pela arte, música e

teatro. Ficou claro que o desenho dos programas previa, tanto na área da Educação e na área da Segurança, uma atuação mais pedagógica, preventiva, mais comunitária e sem tanta intervenção nas soluções disciplinares ortodoxas e de polícia, como foi percebido.

Percebe-se que a descentralização dos serviços para os governos estadual e municipal prevê a participação da sociedade civil, com base em regras e metas previamente estabelecidas. A idéia é de que Estado e Município devam construir suas propostas de intervenção, definindo a responsabilidade de cada um de seus diferentes agentes na formulação e implementação dos projetos, voltados para a solução de um mesmo problema, ou seja, a insegurança nas escolas.

A implementação dos programas *Escola Viva*, *Comunidade Ativa e Rede pela Paz*, não se deu de forma completa, apesar de alguns avanços terem sido citados pelos educadores nas escolas. Os programas previam, em sua formulação, o desenvolvimento de diversas ações, porém, apenas as ações e atividades em tempo integral foram percebidas. O que também pode ser afirmado em relação aos serviços desenvolvidos na área da segurança, nos quais as ações mais reativas da Patrulha Escolar e do Guarda Municipal apontam para uma distorção dos objetivos originais.

Não há sintonia entre os serviços da Segurança Pública e os programas da Educação, no que tange à prevenção. Pois as soluções, na prática, se dão no âmbito da aplicação da lei, com ênfase na punição dos alunos com conduta desviante, com pouca intervenção relatada sob a ótica da prevenção primária e da pedagogia educacional.

Dados da pesquisa apontam que, dentre as escolas pesquisadas, as municipais parecem ter uma infraestrutura mais adequada, dispõem de mais recursos financeiros e mais parcerias na execução dos programas. A Escola Municipal D tem murais temáticos sempre bem decorados, mobiliário conservado, tem menos espaços de lazer, porém as atividades são realizadas em parceria com instituições do entorno. Os alunos se deslocam, em companhia do professor, para outros espaços na comunidade. A escola é bem conservada e tem clima de tranquilidade. A direção da escola declarou receber mão de obra paga pelo governo federal para desenvolver atividades esportivas e verba municipal para custeio dos oficineiros que atuam na escola.

A Escola Municipal C tem espaços adequados para lazer, não necessitando deslocar os alunos. Porém o clima é tenso, muitas brigas, muita repressão por parte dos educadores, que expõem verbalmente os alunos em público. Foram encontrados poucos murais temáticos ou informativos. Todas as atividades são desenvolvidas pela própria escola, com verba da prefeitura, sem parcerias.

A Escola Estadual B tem condições precárias em termos de infraestrutura, pois o prédio tem infiltrações sérias e algumas salas inutilizadas nos períodos de chuva. Porém, os espaços são bem decorados e em termos de mobiliário a estrutura é razoável. O prédio é limpo e há adequação dos espaços para práticas esportivas. A escola possui vários murais temáticos e informativos, realiza periodicamente festivais de dança, música, futebol e outros. As datas comemorativas são respeitadas e todos participam, inclusive a comunidade do entorno. O clima é de tranquilidade e respeito. A direção da escola faz parcerias com escolas de inglês, balé, xadrez e outras instituições.

A Escola Estadual A tem infraestrutura precária, paredes e mobiliários são depredados. Espaços de lazer são pequenos e cercados por telas e muito arame. Poucos murais informativos e nenhum mural comemorativo espalhado pela escola. O clima é tenso, muitos palavrões tanto entre os alunos como da parte dos educadores com os alunos, que agem repressivamente expondo os alunos publicamente. A direção da escola declarou ter verba do governo estadual apenas e não tem parcerias na execução de projetos na escola.

O panorama apresentado anteriormente reforça a percepção de que o tratamento dado às questões pedagógicas e disciplinares pelo corpo docente, juntamente com a oferta de atividades previstas nos programas analisados, colabora na manutenção do clima de segurança nas escolas. As escolas que apresentaram mais atividades, mesmo com infraestrutura precária, têm menos problemas com a violência.

A pesquisa traz à tona também o distanciamento existente entre os níveis de governo estadual e municipal no desenvolvimento de suas políticas públicas, embora as ações sejam muito parecidas. Estado e município não se comunicam em relação aos programas da educação, o que impossibilita a formação de uma rede intergovernamental.

Quanto à área da Segurança, não é possível um padrão no desempenho das ações dos Policiais Militares e Guardas Municipais uma vez que suas atribuições são diferentes. Porém, a sensação declarada é de impotência face ao cenário de falta de organização de algumas escolas. Relata-se que não há limites para os alunos devido à falta de entendimento dos professores acerca do que é efetivamente violência, que a família está distante, pais transferem para a escola a educação básica de seus filhos e “lavam as mãos” quanto aos problemas disciplinares e aqueles relacionados à violência. Chegam a pensar que deveria haver soluções policiais para os problemas de violência, por não acreditarem na eficácia dos programas como proposta de intervenção. Falta melhor entrosamento entre os profissionais, esclarecer o entendimento sobre o que é indisciplina e ato infracional. Tem-se chamado a

polícia como forma de intervir em questões disciplinares e não apenas para os atos infracionais.

O encontro de professores e policiais indica que, por meio dessa ação, pode-se construir, com as gerações, tanto a presente como as futuras, uma segurança pública que é um bem coletivo indispensável para assegurar os nossos direitos de cidadania, uma das caras conquistas do mundo moderno. (OLIVEIRA, 2008, p. 230).

Ainda no âmbito da segurança pública, no que toca à prevenção, os níveis de governo não atuam de forma complementar, uma vez que a Patrulha Escolar não faz visitas tranquilizadoras nas escolas municipais. Ali os Policiais Militares comparecem apenas para atender aos chamados aleatórios, em função dos registros de ocorrência, que muitas das vezes acabam sendo transformados em mediação de conflitos, com soluções locais, baseados nos saberes práticos, na habilidade humana, sem orientações padronizadas de seus comandantes, mas centralizadas nas intervenções de diretores e professores. Professores e diretores, por sua vez, também não têm um padrão e nesse momento buscam atuar sob o enfoque da pedagogia, mas com o apoio da autoridade policial. Uma exceção seria a atuação do PROERD, que atende a todas as escolas, sejam estaduais, municipais ou privadas.

É prudente destacar que a pesquisa revelou a figura do diretor da escola como sendo o elo entre formulação e implementação dos programas na área da Educação. E mais, o elo entre Educação e Segurança. São os diretores que definem a identidade da escola quando optam por chamar ou não os agentes de Segurança. Assim como são eles que definem a identidade da escola com relação ao envolvimento e pertencimento da comunidade, visto que buscam parceria na execução dos programas e na promoção do bem estar da comunidade incentivando projetos de paz nas escolas. Ficou evidente que alguns diretores entendem que a “violência adolescente, que poderia ser vista como ruptura da ordem social, principalmente com a escola, na verdade não passa de reprodução conformista da violência sofrida por eles próprios” (DEBARBIEUX; BLAYA, 2002, p. 85).

Nesse contexto, diante da problemática anteriormente apresentada, e considerando as especificidades entre educação e segurança, e entre Estado e Município, foi possível verificar a comprovação das hipóteses inicialmente formuladas: (A) considera que as iniciativas governamentais, no sentido da superação da violência nas escolas públicas de Belo Horizonte, são definidas primordialmente por áreas temáticas como educação e Segurança pública, havendo menor influência do nível de governo. Ficou evidente que as iniciativas das áreas temáticas são mais coesas e buscam mais interação entre si. Já no que tange às iniciativas da

Educação dos níveis de governo Estadual e Municipal, essas não se complementam; (B) considera que a falta de articulação entre as esferas de governo, na provisão de segurança nas escolas públicas de Belo Horizonte, colabora para a proliferação de programas distintos, e nem sempre complementares, de combate à violência. Essa segunda hipótese também foi comprovada através da percepção de que, mesmo que bastante parecidas, as ações do governo Estadual não relacionam com as ações do governo Municipal.

Por fim, comprovadas as hipóteses da pesquisa, apresentam-se outras considerações importantes no âmbito da pesquisa e que apóiam e fortalecem os estudos acerca do tema contemplado:

- a) Constata-se que a presença do Guarda Municipal ou da Patrulha Escolar no interior das escolas é desejada pela comunidade escolar com a justificativa de que reforça a sensação de tranquilidade e proporciona um clima favorável ao aprendizado.
- b) Os educadores convivem com a dicotomia entre exercer o papel de assistente social e polícia, algumas vezes deixando um pouco de lado sua função de ensinar;
- c) Em análise mais pontual e dentro dos limites desta pesquisa, não foi possível identificar a participação das organizações Polícia Militar e Guarda Municipal na formulação dos programas da Educação e vice-versa, a não ser na formulação do convênio logístico na qual foram cedidas, pela Secretaria Estadual de Educação, viaturas para o trabalho de Patrulha Escolar da PMMG;
- d) A ausência do Conselho Tutelar e outros órgãos no “processo” das políticas de Segurança nas escolas merece mais atenção pelo distanciamento apontado pelos profissionais de ambas as áreas aqui pesquisadas.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Miriam. **Avaliação do Programa Abrindo Espaços na Bahia** Brasília: UNESCO, Observatório de Violências nas Escolas, Universidade Católica de Brasília, 2003.
- ABRAMOVAY, Miriam; RUAS, Maria das Graças. **Violência nas escolas**. Brasília: UNESCO, 2004.
- ABRUCIO, Fernando. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.1, n. esp. P.67-86, 2007.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p.23-31, out./dez. 2001.
- BECKER, Howard. **Segredos e truques da pesquisa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.
- BELO HORIZONTE . Guarda Municipal. **Memento de Rotinas Operacionais da Guarda Municipal de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Guarda Municipal, Belo Horizonte: Guarda Municipal, 2010.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Lei nº 8.486 Cria a Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 21 jan. 2003.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Lei nº 8.620, de 18 de julho de 2003. Institui a Secretaria Municipal Extraordinária para Assuntos de Segurança Urbana. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 19 jul. 2003.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Lei nº 9.011, de 01 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 01 jan. 2005.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Lei nº 9.319, de 19 de janeiro de 2007. Institui o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 20 jan. 2007.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Lei nº 9.422, de 1º de agosto de 2007. Institui o Programa Interdisciplinar de Participação Comunitária para Prevenção e Combate à Violência nas escolas da rede pública de ensino do Município. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 01 ago. 2007.
- BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. **Projeto Rede Pela Paz: construindo a cultura de paz nas Escolas Municipais de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: SEEMG, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 17, de 08 de abril de 2009b**. Estabelece orientações para a apresentação, a seleção e o apoio financeiro a projetos de instituições públicas de educação superior e da Rede Federal de Ensino Profissional e Tecnológico (com educação superior) para a formação continuada de profissionais da educação da rede pública de educação básica voltados para o enfrentamento, no contexto escolar, das diferentes formas de violências contra crianças e adolescentes.. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/leg-res-2009>>.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Feira do Conhecimento em Segurança Pública com Cidadania**. Brasília: Conferência Nacional de Segurança Pública, 2009a. Disponível em: <http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1577&Itemid=328>.

BRÍGIDO, Cláudia Aparecida. **Violência nas escolas e a atuação da Patrulha Escolar da Polícia Militar de Minas Gerais**. 2008. 60f. Monografia (Pós-graduação em Criminalidade e Segurança Pública) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, Belo Horizonte.

CAMACHO, Luiza Mitiko. As sutilezas das faces da violência nas práticas escolares de adolescentes. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.27, n.1, p. 123-140, jan./jun. 2001.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COELHO, Denilson Bandeira. **Competição política e a difusão de programas de transferência de renda no Brasil**: um estudo empírico com a metodologia de *Event History Analysis*. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco.

DEBARBIEUX, Eric; BLAYA, Catherine. **Violência nas escolas e políticas públicas**. Brasília: UNESCO, 2002.

FALEIROS, Vicente de Paula; FALEIROS, Eva Silveira. **Escola que protege**: enfrentando a violência contra crianças e adolescentes. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Cooperação inter-organizacional e resiliência das instituições; notas sobre a intersectorialidade na gestão das políticas públicas. **Pensar BH/Política social**, Belo Horizonte, n.15, p.5-7, abr./jun. 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio**: o minidicionário da língua portuguesa. Curitiba: Positivo, 2009.

FILOCRE, D'aquino. Classificação de políticas de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 3, p.146-156, ago./set. 2009.

FLEURY, Sônia Maria. O desafio da gestão das redes de políticas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, 2002, Lisboa. **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa: CLAD, 2002.

FREY, Klaus; Czajkowski, Sérgio Jr. O município e a segurança pública: o potencial de governança democrática urbana. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.39, n.2, p.297-325, mar./abr. 2005.

FREY, Klaus; PENNA, Manoel Camilo; CZAJKOWSKI JÚNIOR, Sérgio. Governança urbana, redes de políticas públicas e sua análise. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 29, 2005, Caxambu. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A implementação de projetos sociais em contexto de alta vulnerabilidade**: os projetos de combate à violência nas escolas. Belo Horizonte: FJP/EG, 2006. 482p.

GOMÀ, R; SUBIRATS, J. Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de analisis. In, GOMÀ, R; SUBIRATS, J (Org). **Políticas publicas em Espanã**: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Barcelona: Ariel, 1998.

GONÇALVES, Luiz Alberto; SPOSITO, Marília Pontes. Iniciativas públicas de redução da violência escolar no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.115, mar. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 17 mar. 2009.

GRANT, Yin. Bringing policy communities back in: the case of fire service cover: political studies association. Oxford: **British Journal de Politics and International Relations**, v.7, p. 301-316, 2005.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n.58, p.193-223, 2003

HALL, Richard. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: HALL, Richard. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

HAM, Chistopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino. Campinas: Unicamp, 1996.

HECLO, Hugle. Issue Network and executive Establishment. In: CAHN, Matthew A.; THEODOULOU, Stella Z. (Ed.) **Public policy**: the essential readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

HILL, Michael. Policy network and policy communities. In: HAM, Chistopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

JORDANA, Jacint. El análisis de los policy networks: uma nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? **Gestión y Análises de Políticas Públicas**, Madrid, n.3, p. 77-89, 1995.

LAVILLE, chistian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Editora UFMG, 1999.

LAZZAROTI, Bruno Diniz Costa. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre. **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2007.

LICHA, Izabel. Las redes de políticas sociales: um desafio de la gerencia social. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 6, 2001. Buenos Aires. **La reforma del Estado y de la Administración Pública**. Buenos Aires: CLAD, 2001.

LIMONGI, Fernando P. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco. (Org.) **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1998. v.1.

LINDBLOM, Charles. Implementação das políticas e política burocrática. In: LINDBLOM, Charles. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LIPSKY, Michael. **Street-Level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISHER, T. (Org.) **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6, 2008, Campinas. **Anais do 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Campinas: Unicamp, 2008.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Saber e poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração, Programa de Administração Pública e Governo, São Paulo.

MARQUES, Eduardo Cesar. Atores, instituições públicas e redes sociais na literatura sobre o poder da cidade. In: MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes Sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.

MENICUCCI, Telma. A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRTCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

MERTON, Robert. Estudos sobre a estrutura social e cultura. In: MERTON, Robert. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MINAS GERAIS. Polícia Militar, Comando Geral. **Programa educacional de resistência às drogas e à violência: diretriz para a produção de serviços de segurança pública**. Belo Horizonte: PMMG, 2004c.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. 8ª Região de Polícia Militar. **Instrução Nr 05/2005**. Organiza e disciplina a nova malha protetora da PMMG sobre Belo Horizonte. Belo Horizonte: PMMG, 2005.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando Geral. **A filosofia de polícia comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais: diretriz para a produção de serviços de segurança pública**. Belo Horizonte: PMMG, 2002a.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando Geral. **O emprego da Polícia Militar na segurança pública**: diretriz para a produção de serviços de segurança pública. Belo Horizonte: PMMG, 2002b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução SEE n.º 416, de 04 de junho de 2003**. Institui na rede pública de ensino do Estado de Minas Gerais o Projeto "Escola viva, comunidade ativa" de apoio às escolas em área de risco social. Belo Horizonte: SEEMG, 2003

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Educação. **Caderno de orientações: PDPI Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional**. Belo Horizonte: SEEMG, 2004c.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Educação. **Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa**: apoio às escolas públicas situadas em áreas de risco social. Belo Horizonte: SEEMG, 2004b.

MINAS GERIAS. Polícia Militar. 8ª Região de Polícia Militar. **Ordem de Serviço nº 3.007.1/04**: plano de policiamento escolar. Belo Horizonte: PMMG, 2004a.

MOLINA, Carlos Gerardo. **Modelo de formación de políticas y programas sociales**. Washington: BID/INDES, 2002.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Burocratas. In: MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como funciona o governo**: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MOURA, Suzana. A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v.2, n.1, p.67-85, jan./abr. 1998.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyotos sociales**: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998. (Serie Políticas Sociales, nº 24).

NOLETO, Marlova Jovchelovitch. **Abrindo espaços**: educação e cultura para a paz. Brasília: UNESCO, 2004.

OLIVEIRA, Clarice Gomes. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.58, n.3, p.269-302, jun./set. 2007.

OLIVEIRA, Windson Jeferson Mendes. **A policialização da violência em meio escolar**. 2008. 244f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PETERS, Guy. **La política de la burocracia**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PINHEIRO, Odette de Godoy. Entrevista: uma prática discursiva. In: SPINK, Mary Jane (Org.) **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**: aproximações teóricas e metodológicas. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000. Cap. 7, p. 183-214.

PIRES, Roberto Rocha. Estilos de implementação e resultados de políticas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brazil. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 32, 2008, Caxambu. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2008.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. **Civitas**, v 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005.

ROLIM, Marcos. **Bullying**: o pesadelo da escola. Um estudo de caso e notas sobre o que fazer. 2008. 174f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

RUOTTI, Caren; Alves, Renato; CUBAS, Viviane oliveira. **Violência na escola**: um guia para pais e professores. São Paulo: ANDHEP, 2006.

SANTOS, José Vicente Tavares. A violência na escola: conflitualidade social e ações civilizatórias. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.27, n.1, p. 105-122, jan./jun. 2001.

SCHERER-WARREN, Ilse. As redes de movimentos (*networks*). In: SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2005.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.21, n.1, p. 109-130, jan./abr. 2006.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/Unicamp, 2000. (Caderno NEPP, 48).

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n.16, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acesso em: 06 abr. 2009.

SOUZA, Robson Sávio. O município e a segurança pública: uma análise de Belo Horizonte. **Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte, n.21, p. 28-34, nov. 2008.

SPINK, Mary Jane P.; LIMA, Helena. Rigor e visibilidade: a explicação dos passos da interpretação. In: SPINK, Mary Jane (Org.) **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**: aproximações teóricas e metodológicas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. Cap. 4, p. 93-122.

SPÓSITO, Marília Pontes. Um breve balanço da pesquisa sobre violência escolar no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.27, n.1, p. 87-103, jan./jun. 2001.

STOGSTAD, Grace. Policy network and policy communities: conceptual evolution and governing realities. In: WORKSHOP ON "CANADA'S CONTRIBUTION TO COMPARATIVE THEORIZING, 2005, Ontario. **Annual Meeting of the Canadian Political Science Association**. Ontario: University of Western Ontario, 2005.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de La administracion**. Madrid: Ministério para las Administraciones Publicas, 1994.

UNESCO. **Abrindo espaços**: guia passo a passo para a implantação do Programa Abrindo Espaços: educação e cultura para a paz. Brasília: UNESCO, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001785/178536por.pdf>>.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Núcleo de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. **Perdas sociais causadas pela violência: as escolas** (sumário executivo). Belo Horizonte: UFMG, 2003. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/relatorio>>. Acesso em: 15 jan. 2009.

WEBER, Max. Burocracia. In: WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

APÊNDICE

APÊNDICE A: Perfil dos entrevistados

NOME FICTÍCIO	FUNÇÃO	INSTITUIÇÃO
Marisbeth	Gerente de projeto estruturador	Secretaria Estadual de Educação
Clóvis	Gerente de execução operacional	Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial
Rayane	Sub secretaria de Desenvolvimento da Educação Básica.	Secretaria Estadual de Educação
Robson	Coronel PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
Romilda	Diretora	Escola Estadual A
Nilda	Diretora	Escola Estadual B
Euclídes	Diretor	Escola Municipal C
Amélia	Diretora	Escola Municipal D
Caio	Professor	Escola Estadual A
Gilmara	Professora	Escola Estadual A
Danilo	Professor	Escola Estadual A
Lúcia	Professora	Escola Estadual A
Renato	Professor	Escola Estadual A
Paula	Professora	Escola Estadual B
Eliete	Professora	Escola Estadual B
Pâmela	Professora	Escola Estadual B
Geisa	Professora	Escola Estadual B
Kelly	Professora	Escola Estadual B
Alda	Professora	Escola Estadual B
Patricia	Professora	Escola Municipal C
Renato	Professor	Escola Municipal C
Lucas	Professor	Escola Municipal C
Otília	Professora	Escola Municipal C
Maura	Professora	Escola Municipal C
Ana	Professora	Escola Municipal D
Selma	Professora	Escola Municipal D
Ana Luiza	Professora	Escola Municipal D
Deliane	Professora	Escola Municipal D
Mauro	Guarda Municipal	Escola Municipal D
Wilde	Guarda Municipal	Escola Municipal D
Wallace	Guarda Municipal	Escola Municipal C
Celso	Policial Patrulha Escolar	Escola Estadual A
Ricardo	Policial Patrulha Escolar	Escola Estadual B
Leonardo	Policial Patrulha Escolar	Escola Estadual A

Fonte: Elaborado pela autora.

APÊNDICE B: Roteiro de entrevistas – Secretaria Estadual de Educação (Formulação).

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

BLOCO I - IDENTIFICAÇÃO:

Nome : _____ Idade : _____
 Estado civil: _____ Filhos? _____

BLOCO II – TRABALHO PROFISSIONAL:

- Qual o cargo você ocupa?
- Fale um pouco da sua trajetória profissional até aqui.
- Quais as principais metas dessa secretaria?
- Quais são as ações da Secretaria Estadual de Educação voltadas para a segurança nas escolas?
- Quais os principais problemas enfrentados nas escolas hoje?

BLOCO III – ESCOLA VIVA, COMUNIDADE ATIVA.

- Como e quando foi criado o programa Escola Viva, Comunidade Ativa?
- Existem parcerias? Quais?
- Como se deu o processo de implementação do programa Escola Viva?
- Como o programa é executado nas escolas?
- Houve mudanças significativas, desde a criação até hoje?
- Quais são os agentes responsáveis pela implementação do programa?
- Como se dá o financiamento desse programa?
- Principais resultados esperados do trabalho realizado pelo programa?
- Você conhece outros programas de Segurança Escolar que atuam nas escolas públicas de Belo Horizonte?
- Se você conhece, existe algum grau de dependência desses programas em relação à Secretaria ou vice-versa?

Para finalizar, existe alguma questão que você gostaria de destacar sobre a segurança nas Escolas que eu não tenha lhe perguntado?

APÊNDICE C: Roteiro de entrevistas – Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial (Formulação)



Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

BLOCO I - IDENTIFICAÇÃO:

Nome : _____ Idade : _____

Estado civil: _____ Filhos? _____

BLOCO II – TRABALHO PROFISSIONAL:

- Qual o cargo você ocupa?
- Fale um pouco da sua trajetória profissional até aqui
- Quais são as atribuições do seu cargo?
- Quais são as ações da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial?
- Como foi criada a Guarda Municipal?
- Como a Guarda Municipal atua na Segurança das Escolas?
- As ações da Guarda Municipal se dão de forma preventiva ou repressiva?
- Quais os principais problemas e resultados no trabalho da Guarda nas Escolas?
- Existem programas específicos de Segurança Escolar criados pela Guarda Municipal?
- Como foram criados e implementados os programas?
- Como se dá o financiamento desses programas?

BLOCO III – RELAÇÃO ESCOLA E SEGURANÇA.

- Você conhece outros programas de Segurança Escolar que atuam nas escolas públicas de Belo Horizonte?
- Se você conhece, existe algum grau de dependência desses programas em relação à Guarda Municipal ou vice-versa?
- Existe alguma outra relação entre esses programas e a Guarda Municipal?
- Existe cooperação entre Guarda Municipal e outras áreas na manutenção da Segurança nas escolas públicas de Belo Horizonte?
- Como você avalia a cooperação entre a escola e a Segurança Pública?
- Como você avalia a questão da Segurança nas escolas públicas de Belo Horizonte?

Para finalizar, existe alguma questão que você gostaria de destacar sobre a segurança nas Escolas que eu não tenha lhe perguntado?

APÊNDICE D: Roteiro de entrevistas – Diretores.

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

BLOCO I - IDENTIFICAÇÃO:

Nome : _____

BLOCO II – TRABALHO PROFISSIONAL:

- Quanto tempo no serviço público (Estadual/Municipal)?
- Quanto tempo nesta escola?
- Fale um pouco da sua trajetória profissional até aqui.
- Existe capacitação para lidar com a segurança nas escolas?
- Existem programas específicos de Segurança Escolar?
- Como se deu a incorporação destes programas na escola?
- Como tem sido implementados os programas?
- Como se dá o financiamento desses programas?
- Como você atua, na prática, na execução dos programas nesta escola?
- Quais são os órgãos que coordenam/acompanham as ações dos programas?
- Como você avalia estes programas na sua escola? O que é problema?

BLOCO III – SOBRE A ESCOLA.

- Quais os principais problemas desta escola?
- Você conhece outros programas de Segurança Escolar que atuam nas escolas de Belo Horizonte?
- Qual a relação entre escola e Guarda Municipal/Patrulha escolar?
- Existe cooperação entre Guarda Municipal/Patrulha Escolar e escola?
- Como você avalia a cooperação entre a escola e a Segurança Pública?
- Como deveria ser feita a prevenção da violência nesta escola?
- Como é feita a prevenção da violência nesta escola?
- Como é feita a repressão/combate à violência nesta escola?

BLOCO IV – SOBRE A REDE.

- Qual o suporte dado pela Secretaria Municipal/Estadual de Educação na segurança das escolas?
- O que deveria ser feito pela SME/SEE no que tange à segurança nas escolas?
- Qual o suporte dado pela Guarda Municipal/Patrulha Escolar na segurança das escolas?

Idade : _____ Estado civil: _____ Filhos? _____

Para finalizar, existe alguma questão que você gostaria de destacar sobre a segurança nas Escolas que eu não tenha lhe perguntado?

APÊNDICE E: Roteiro de entrevistas – Professores Escolas Estaduais (Implementação)



Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

BLOCO I - IDENTIFICAÇÃO:

Nome : _____

BLOCO II – TRABALHO PROFISSIONAL:

- Quanto tempo de serviço no Estado?
- Quanto tempo nesta escola?
- Você conhece os programas de segurança nas Escolas do EVCA? (Aluno de tempo integral. Abrindo Espaços. PROERD. Poupança Jovem. Capacitação dos diretores e professores)
- Se sim, como conheceu?
- Como se deu a elaboração do programa EVCA na sua Escola?
- Existe capacitação para lidar com a segurança nas escolas?
- Como você participa na execução dos objetivos dos programas EVCA da Secretaria Estadual de Educação?

BLOCO III – SOBRE A ESCOLA.

- Como a escola mantém a segurança?
- Como deveria ser feita a prevenção da violência nesta escola?
- Como você atua, na prática, na prevenção da violência nesta escola?
- Existem conflitos entre as visões da escola e dos policiais da patrulha escolar, no que tange à segurança?
- Existem conflitos entre a rede municipal e a rede estadual, no que tange à violência?

BLOCO IV – SOBRE A REDE.

- Qual o suporte dado pela Secretaria Estadual de Educação na segurança das escolas?
- O que deveria ser feito pela SEE no que tange à segurança nas escolas?
- Qual o suporte dado pela Patrulha Escolar na segurança das escolas?
- O que deveria ser feito pela Patrulha Escolar nas escolas?
- Os demais órgãos dão algum tipo de orientação para lidar com a violência nas escolas?

Idade: _____ Estado civil: _____ Filhos? _____

Para finalizar, existe alguma questão que você gostaria de destacar sobre a segurança nas Escolas que eu não tenha lhe perguntado?

APÊNDICE F: Roteiro de entrevistas - Professores Escolas Municipais (Implementação)



Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

BLOCO I - IDENTIFICAÇÃO:

Nome : _____

BLOCO II – TRABALHO PROFISSIONAL:

- Quanto tempo de serviço na PBH?
- Quanto tempo nesta escola?
- Você conhece os programas de segurança nas Escolas do Rede Pela Paz? (Segundo Tempo. Escola Aberta. Rede de Defesa Social. Escola que Protege).
- Se sim, como conheceu?
- Como se deu a elaboração do programa do NARPE na sua Escola?
- Existe capacitação para lidar com a segurança nas escolas?
- Como você participa na execução dos objetivos dos programas do NARPE da Secretaria Municipal de Educação?

BLOCO III – SOBRE A ESCOLA.

- Como a escola mantém a segurança?
- Como deveria ser feita a prevenção da violência nesta escola?
- Como você atua, na prática, na prevenção da violência nesta escola?
- Existem conflitos entre as visões da escola e dos Guardas Municipais, no que tange à segurança?
- Existem conflitos entre a rede municipal e a rede estadual, no que tange à violência?

BLOCO IV – SOBRE A REDE.

- Qual o suporte dado pela Secretaria Municipal de Educação na segurança das escolas?
- O que deveria ser feito pela SME no que tange à segurança nas escolas?
- Qual o suporte dado pela Guarda Municipal na segurança das escolas?
- O que deveria ser feito pela Guarda Municipal nas escolas?
- Os demais órgãos dão algum tipo de orientação para lidar com a violência nas escolas?

Idade : _____ Estado civil: _____ Filhos? _____

Para finalizar, existe alguma questão que você gostaria de destacar sobre a segurança nas Escolas que eu não tenha lhe perguntado?

APÊNDICE G: Roteiro de entrevista – Patrulha Escolar (Implementação).



Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

BLOCO I - IDENTIFICAÇÃO:

Nome : _____

BLOCO II – TRABALHO PROFISSIONAL:

- Quanto tempo na corporação?
- Quanto tempo na segurança de escolas?
- Quanto tempo nesta companhia?
- Você conhece o programa de segurança nas Escolas do EVCA? (Aluno de tempo integral. Abrindo Espaços. PROERD. Poupança Jovem. Capacitação dos diretores e professores)
- Se sim, como conheceu?
- Como se deu a elaboração do programa de segurança Escolar da PMMG?
- Como você participa na execução dos objetivos da Patrulha Escolar nas escolas?

BLOCO III – SOBRE A ESCOLA.

- Como a escola mantém a segurança?
- Como se dá a prevenção da violência nas escolas?
- Como deveria ser feita a prevenção nas escolas?
- Como você atua, na prática, na prevenção da violência nas escolas?
- Existem conflitos entre as visões e objetivos da Patrulha Escolar e Escola, no que tange à segurança?
- Existem conflitos entre as visões da PM e da GM, no que tange à segurança?

BLOCO IV – SOBRE A REDE.

- Existe capacitação para atuar nas escolas?
- Qual o suporte dado pela PMMG para a segurança das escolas?
- O que deveria ser feito pela PMMG para manter a segurança nas escolas?
- Qual o suporte dado pela secretaria Estadual de Educação na segurança das escolas?
- O que deveria ser feito pela SEE para manter a Segurança nas escolas?

Idade : ____ Estado civil: _____ Filhos? _____

Para finalizar, existe alguma questão que você gostaria de destacar sobre a segurança nas Escolas que eu não tenha lhe perguntado?

APÊNDICE H: Roteiro de entrevista: Guarda Municipal (Implementação).



Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

BLOCO I - IDENTIFICAÇÃO:

Nome : _____

BLOCO II – TRABALHO PROFISSIONAL:

- Quanto tempo na corporação?
- Quanto tempo na segurança de escolas?
- Quanto tempo nesta escola?
- Você conhece o programa de segurança nas Escolas do NARPE? (Segundo Tempo. Escola Aberta. Rede de Defesa Social. Escola que Protege.
- Se sim, como conheceu?
- Como se deu a elaboração do programa da Guarda Municipal para as Escolas?
- Como você participa na execução dos objetivos da Guarda Municipal nas escolas?

BLOCO III – SOBRE A ESCOLA.

- Como a escola mantém a segurança?
- Como se dá a prevenção da violência nesta escola?
- Como deveria ser feita a prevenção nas escolas?
- Como você atua, na prática, na prevenção da violência nesta escola?
- Existem conflitos entre as visões e objetivos da Guarda Municipal e Escola, no que tange à segurança?
- Existem conflitos entre as visões da PM e da GM, no que tange à segurança?

BLOCO IV – SOBRE A REDE.

- Existe capacitação para atuar nas escolas?
- Qual o suporte dado pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial na segurança das escolas?
- O que deveria ser feito pela Secretaria Municipal de Seg. Urbana e Patrimonial para manter a segurança nas escolas?
- Qual o suporte dado pela secretaria Municipal de Educação na segurança das escolas?
- O que deveria ser feito pela SME para manter a Segurança nas escolas?

Idade: ____ Estado civil: _____ Filhos? _____

Para finalizar, existe alguma questão que você gostaria de destacar sobre a segurança nas Escolas que eu não tenha lhe perguntado?

ANEXOS

ANEXO A: ROTINAS OPERACIONAIS DA GUARDA MUNICIPAL, ITEM 10.3

Ao se apresentar para o serviço, o GM deverá se dirigir à direção da Escola para cumprimentar o/a diretor/a, ou quem por ele/a responder naquele momento (vice-diretora, coordenadora, etc);

Depois de ouvir as orientações gerais existentes para aquele dia, deverá fazer uma ronda por toda a área da escola e suas respectivas dependências, anotando todos os aspectos que julgar interessantes ou úteis para o seu trabalho;

Fará rondas periódicas, como forma de prevenir qualquer atitude que atente contra o patrimônio da escola;

Elegerá uma posição de comandamento da área sob sua responsabilidade onde, ao término de suas rondas se fixará para observar;

Durante o recreio, observará a movimentação dos alunos e caso perceba algum tipo de atividade que coloque em risco seus participantes, ou que dele possa decorrer situação de conflito, comunicará imediatamente o fato à direção da escola, através da diretora ou coordenadora da escola, só adotando qualquer providência mediante sua orientação;

Igual procedimento deverá ser adotado com relação a alunos ou grupos de alunos que sejam observados em atitude suspeita;

Da mesma forma deverá agir o Guarda que constatar a presença de pessoa estranha no interior do estabelecimento, só a abordando depois de acompanhado por um responsável pela escola acima citados e segundo sua orientação;

O afastamento coercitivo de uma pessoa nesta situação deverá ser determinado pela direção da escola, seja ela aluna dos estabelecimento ou estranha ao meio;

Nenhum aluno deverá ser abordado e revistado no pátio da escola, mesmo em caso de fundada suspeita, sem antes passar pela direção que providenciará uma maneira de afastá-lo para lugar reservado, onde os procedimentos citados serão viabilizados;

Evitar estabelecer polêmicas/discussões com quem quer que seja no interior do estabelecimento, seja aluno, funcionário da escola ou mesmo pessoa estranha ao meio. As situações que possam conduzir a um quadro dessa natureza devem ser levadas ao conhecimento da direção da escola no seu nascedouro, para um gerenciamento isento da questão surgida;

Nas situações de flagrante de delito, ou seja, quando o aluno ou outra pessoa qualquer for surpreendida praticando uma contravenção ou um crime de qualquer natureza (dano ao patrimônio, tráfico ou posse de droga, furto/arrombamento, invasão, ameaça, etc), no interior do estabelecimento, deverá ser convidado a acompanhar o Guarda a local reservado para adoção das medidas subseqüentes, convocando-se, tão logo seja possível, a direção – atentando para a conduta recomendada para os crimes violentos e grave ameaça, praticados contra pessoa por crianças ou adolescentes;

Na situação acima, caso o infrator se recuse a acompanhá-lo, mesmo depois de advertido da possibilidade, inclusive, de uma condução coercitiva para a delegacia, o Guarda deverá adotar as medidas legais cabíveis, independente da participação à direção, que deverá ser feita em momento oportuno;

Suspeitando/presenciando que alguém esteja portando arma branca ou de fogo, por medida de cautela, o Guarda deverá comunicar o fato à direção da escola e solicitar, imediatamente, o apoio à CECOGE, a qual, por sua vez acionará a Polícia militar. O solicitante, no entanto, deverá se acautelar também para não dar alarme falso;

Presenciando alunos da escola em “vias de fato” (briga), o Guarda deverá agir apenas na separação dos contendores, arrolando seus nomes para efeito de relatório de serviço e comunicação à direção da escola. Sendo possível, deve convidar os contendores a acompanhá-lo até a direção da escola, para providências decorrentes;

Nos casos em que se exigir uma ação coercitiva, o Guarda deve sempre se resguardar, arrolando no mínimo duas testemunhas idôneas e isentas do fato por ele presenciado ou da sua própria ação;

Evitar uso da força contra aluno, servidores da escola ou visitantes inoportunos. O GM é um produtor de segurança, um elemento de proteção e como tal deve procurar se integrar à direção da escola e aos alunos, angariando para si, através de atitudes sempre ponderadas, a sua confiança, sua credibilidade e o seu respeito;

Deverá ter sempre em mente que suas atribuições estão adstritas aos limites da escola, não havendo legitimidade para ações praticadas, de iniciativa, fora deste perímetro, como abordagens, averiguações, etc. Duas situações podem justificar a atuação do Guarda fora destes limites: ato contravençional ou criminoso em andamento e acidentes com vítima. Nesses casos, embora o GM não tenha legitimidade para agir por causa da jurisdição, poderá fazê-lo, primeiro, pela condição de servidor público e segundo, em razão da previsão legal de que, diante de um flagrante, qualquer do povo “pode agir”. Assim, caso presencie ou seja solicitado para intervir em qualquer das situações citadas (clamor público), fora da sua área de

atuação, atentando sempre para a conduta recomendada para crimes violentos e grave ameaça, praticados contra pessoa por criança ou adolescente, adotará as primeiras providências (prisão, detenção ou apreensão do agente, primeiros socorros à vítima, preservação da vítima e do local), acionando, em seguida, o serviço de emergência médica e a Polícia Militar, através da CECOGE, para ambas as situações;

No caso do projeto *Escola Aberta*, o GM deve procurar identificar e contatar, ainda no início do serviço, o coordenador das atividades ali desenvolvidas, sintonizando suas intervenções com esta pessoa, de acordo com as presentes orientações;

O Guarda pode fazer muito mais pela escola do que o mero cumprimento da sua obrigação. Quando solicitado, deverá ser cooperativo e participativo. Visualizar a possibilidade de qualificar cada vez mais a sua performance, mas, evitar tarefas rotineiras que possam comprometer a segurança do estabelecimento;

Quando solicitado a ajudar ou a participar de alguma atividade, para o qual tenha dúvida quanto à possibilidade de sua intervenção, deverá consultar a CECOGE acerca do assunto, fazendo isso com o espírito aberto;

O diálogo e o bom senso deverão ser priorizados em qualquer situação. É muito importante desconsiderar, por completo, as possíveis provocações/contestações (zoações), muito comuns no meio jovem.