

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Volume 13 Nº 2 Ago/Set 2019

www.forumseguranca.org.br





REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Volume 13 Nº 2 Ago/Set 2019



EXPEDIENTE

Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

ISSN 1981-1659

Rev. Bras. segur. pública vol. 13 n. 2 São Paulo ago/set 2019

COMITÊ EDITORIAL

Ludmila Ribeiro (Universidade Federal de Minas Gerais)

Samira Bueno (Fórum Brasileiro de Segurança Pública)

CONSELHO EDITORIAL

Elizabeth R. Leeds (New York University – Nova Iorque/ Nova Iorque/ Estados Unidos)

Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)

Christopher Stone (Harvard University – Cambridge/ Massachusetts/ Estados Unidos)

Fiona Macaulay (University of Bradford – Bradford/ West Yorkshire/ Reino Unido)

Luiz Henrique Proença Soares (Instituto Via Pública – São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília – Brasília/ Distrito Federal/ Brasil)

Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)

Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo – São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

ASSISTENTES EDITORIAIS

David Marques, Isabela Sobral, Marina Bohnenberger

REVISÃO DE TEXTOS

Denise Niy

CAPA E PRODUÇÃO EDITORIAL

Oficina22

TELEFONE

(11) 3081-0925

E-MAIL

revista@forumseguranca.org.br

APOIO

Open Society Foundations e Ford Foundation.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra

Elisandro Lotin de Souza – Presidente do Conselho de Administração

Renato Sérgio de Lima – Diretor Presidente

Samira Bueno – Diretora Executiva

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Arthur Trindade Maranhão Costa

Ascânio Rodrigues Correia Junior

Cássio Thyone A. de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Daniel Ricardo Cerqueira

Isabel Figueiredo

Jésus Trindade Barreto Jr.

Marlene Inês Spaniol

Paula Ferreira Poncioni

Thandara Santos

Camila Caldeira Nunes Dias

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Sérgio Roberto de Abreu

SUMÁRIO

Apresentação 8

ARTIGOS

Public spending versus criminality: Northeastern Brazil..... 12

Gastos públicos versus criminalidade: o caso da região Nordeste do Brasil

Lauro César Bezerra Nogueira, Carlos Rangel Pereira Vieira, Bianca Alencar Vieira and Adriano David Monteiro

Discurso da punição: a absorção da manifestação popular punitivista pelo poder judiciário 30

Discourse of punishment: the construction of the image of the criminal by the judiciary

Marina Balestrin Kobielski

Análise do protagonismo municipal em políticas de segurança pública

na zona sul do Rio Grande do Sul 40

Analysis of the municipal protagonism in public security policies in the Southern zone of Rio Grande do Sul

Luiz Antônio Bogo Chies e Samuel Malafaia Rivero

Militarización y legalismo como encauces de la gestión policial de la criminalidad en Brasil 56

Militarization and legalism as paths for the Brazilian police management of crime

Jaseff Raziel Yauri-Miranda

O estudo dos discursos e dos moldes de cooperação técnico-militar e técnico-policial

entre Portugal, Brasil e Angola..... 68

Studying the discourses and the technical- military and technical- police models of cooperation

among Portugal, Brazil and Angola

Mónica de Melo Freitas e Ivone Freire e Costa

NOTA TÉCNICA

Tentativas de municipalização da segurança pública no Brasil:

uma análise da PEC 95/1995 à Lei 13.022/2014 86

Attempts of municipalization of public security in Brazil:

an analysis from Constitutional Amendment Proposal 95/1995 until the Law 13.022/2014

Kayan Acassio da Silva

DOSSIÊ

Violência em contexto escolar e escola em contexto violento – Parte II 102

Valéria Cristina de Oliveira e Flávia Pereira Xavier

DOSSIÊ: VIOLÊNCIA EM CONTEXTO ESCOLAR E ESCOLA EM CONTEXTO VIOLENTO

A violência na escola e os dilemas do controle social: uma proposta dialógica	106
<i>Violence at school and social control dilemmas: a dialogical approach</i>	
<i>José Vicente Tavares dos Santos e Elisabeth Mazon Machado</i>	
O ovo ou a galinha? Violências nas escolas e comunidades	126
<i>School And Communities' Violence</i>	
<i>Candido Alberto Gomes, Ivar César Oliveira de Vasconcelos, Adriana Lira e Diogo Acioli Lima</i>	
Fatores que afetam a prática de violência por alunos dentro do ambiente escolar no estado de Minas Gerais	142
<i>Factors affecting violence practice by students in the school environment in the state of Minas Gerais</i>	
<i>Maicker Leite Bartz, Ewerton da Silva Quartieri e Vivian dos Santos Queiroz Orellana</i>	
Violência na escola e no bairro: o impacto da vitimização na autoridade dos professores e nos comportamentos de quebra de regras de adolescentes	158
<i>Violence at school and at neighborhood: the impact of victimization over teachers' authority and adolescents' rule-violating behavior</i>	
<i>Aline Moraes Mizutani Gomes, Debora Piccirillo e Renan Theodoro Oliveira</i>	
UPPs e educação – possíveis impactos da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora na segregação escolar	172
<i>UPPs and education: possible impacts of the implantation of Unidades de Polícia Pacificadora on school segregation</i>	
<i>Marcio da Costa e Karina Riehl de Souza Almeida</i>	
O diálogo como pressuposto de prevenção à violência no ambiente escolar.....	192
<i>The dialogue as assumption of prevention of violence in the school environment</i>	
<i>Vinicius Bandera</i>	

APRESENTAÇÃO

Nesta edição, além de apresentar os artigos que compõem este número, me despeço do cargo de editora da Revista Brasileira de Segurança Pública. Foram dois anos de intenso trabalho e muito aprendizado. Jamais olharei para um texto em uma Revista da mesma maneira. Por detrás de qualquer publicação, há muitas pessoas envolvidas, milhares de e-mails que aguardam resposta, autores ansiosos pela avaliação de seus trabalhos, pareceristas que contribuem sem receber nada em troca, revisores e diagramadores que viram a madrugada para entregar o resultado no prazo sempre apertado que estabelecemos. Poderia descrever este percurso por mais trinta páginas. Mas a minha proposta aqui é tão somente agradecer a dedicação de todas essas pessoas, com especial destaque para o David Marques e Isabela Sobral, que sobreviveram às nossas reuniões semanais e à loucura que a tarefa de editores assistentes impõe.

Neste percurso de dois anos, organizamos três dossiês, apesar de termos conseguido publicar integralmente apenas um deles (cuja segunda parte está nesta edição). Os próximos dois serão veiculados nas edições de 2020, juntamente com os artigos que encontram-se atualmente em avaliação em nosso fluxo contínuo. Aproveito o ensejo para agradecer imensamente o apoio dos nossos convidados nesta empreitada temática. Às nossas editoras (Valéria Oliveira, Flávia Xavier, que organizaram o dossiê de violência nas escolas; Fernanda Vasconcellos e Izabel Nuñez, que organizaram o dossiê de sistema de justiça) e aos nossos editores (Geraldo Zahran e Filipe Mendonça, que organizaram o dossiê sobre intervenção federal e relações internacionais e Rodrigo Azevedo, que organizou o dossiê sobre segurança pública e justiça criminal) toda gratidão pelo trabalho hercúleo de organizar esses dossiês, que nos ajudaram a refletir sobre temas pungentes no Brasil contemporâneo e trazem para a revista novos autores, leitores e pareceristas.

Nesta edição publicamos cinco artigos do fluxo regular, seis artigos temáticos sobre violência nas escolas¹ e uma nota técnica, perfazendo um total de doze textos. A grande novidade deste volume é a inserção de dois textos em língua estrangeira, algo cada vez mais exigido pelo sistema de qualificação de periódicos vigente em nosso país, que nos impulsiona para patamares mais elevados de internacionalização. O acréscimo de artigos em outros idiomas implica em trabalho adicional de toda equipe e dos autores, que muitas vezes precisam contar com uma dose extra de paciência para que todos os pedidos de revisão sejam adequadamente respondidos. Estamos certos que a divulgação desses estudos em inglês e espanhol colaborará para que a Revista ganhe outros horizontes, o que reverberará em novos debates sobre questões que nos parecem pouco problematizadas em nosso campo.

Abrimos o segundo volume de 2019 com o texto de Marina Balestrin Kobielski, que aborda como o Poder Judiciário passou a incorporar, desde os anos 1980, o discurso punitivista disperso em algumas camadas de nossa sociedade. Esse debate não poderia ser mais oportuno, num momento em que um antigo membro do Poder Judiciário ocupa o cargo de Ministro da Justiça com um discurso bastante semelhante àquele detalhado pela autora. Inclusive, sua análise nos ajuda a entender as razões para o investimento maciço na propaganda do pacote anticrime proposto por essa pasta, algo recentemente rechaçado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).²

O artigo de Jaseff Razieli Yauri Miranda reforça essa perspectiva, contestando como determinados discursos entranham as instituições que compõem o sistema de segurança pública, direcionando a sua ação. Neste

¹ Não detalhados neste texto porque contam com uma apresentação própria.

² Neste sentido, ver: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/jotinhas/tcu-mantem-suspensao-de-propaganda-do-pacote-anticrime-de-moro-09102019, acesso em 19 de outubro de 2019.

caso, o foco desloca-se do Judiciário para as Polícias, cada vez mais contaminadas pela linguagem jurídica e pela lógica militarista, o que contribui para o distanciamento dessas agências da missão de prevenção ao crime e preservação da vida. Suas atribuições passam a ser entendidas como reprimir violentamente qualquer crime e enquadrar o que ocorre na sociedade dentro das molduras estabelecidas pelo Código Penal, ainda que tais tarefas não reverberem em uma sociedade mais segura.

O texto de autoria de Mônica de Melo Freitas e Ivone Freire Costa aborda como o discurso estrutura a cooperação técnico-militar e técnico-policial entre Portugal, Brasil e Angola. Além de uma extensa revisão das normas técnicas vigentes nesta seara nos três países, as autoras mobilizam conceitos sociológicos próprios à análise argumentativa, para indicar como as conexões entre políticas públicas operam muito mais no plano discursivo do que na dinâmica operacional, mesmo quando a barreira do idioma não parece existir. O discurso se torna uma espécie de teto de vidro, que apesar de não ser visível a todos, faz com que boas ideias não consigam reverberar em práticas inovadoras, sobretudo, no que diz respeito à replicação de ações gerenciais mais efetivas na área de Defesa e de Segurança Pública. Por isso, apesar do interesse, a institucionalização da cooperação do Brasil com Portugal e Angola é um desafio, razão pela qual os avanços e retrocessos do Aglomerado Lusófono de Polícias permanecem como objeto de estudo para as autoras.

O quarto artigo do fluxo regular é resultado do trabalho coletivo de vários pesquisadores (Lauro César Bezerra Nogueira, Carlos Rangel Pereira Vieira, Bianca Alencar Vieira e Adriano David Monteiro). Este texto escrutina a associação existente entre gastos em segurança pública e criminalidade nos estados da região Nordeste entre 2008 e 2012. O resultado mais importante é a constatação de que, apesar dos gastos, nenhum dos estados da região experimentou decréscimo nas taxas de crime violento. Mais do que a quantidade de dinheiro alocado na função “Segurança Pública”, o que contribui para a redução do delito é a eficiência na implantação de ações que foram avaliadas como capazes de reduzir a criminalidade. Exatamente por isso, os autores sugerem que os investimentos neste setor sejam melhor planejados, em termos de quais ações serão implementadas, como elas serão avaliadas e quais são as evidências existentes acerca dos resultados esperados.

Infelizmente, como indicam os textos que abrem esse volume, o discurso punitivista previne o uso da ciência como fio condutor das políticas públicas de segurança, as quais se tornam cada vez mais respostas emocionais aos problemas públicos do que intervenções aptas a gerar algum resultado. É exatamente neste sentido que o último artigo do fluxo regular aponta.

Apesar de a pauta da segurança pública dominar cada vez mais as candidaturas de prefeitos do Rio Grande do Sul, sendo um elemento determinante na eleição do candidato, as ações implementadas pelo poder executivo municipal estão longe de garantir os resultados prometidos nos debates televisivos. A análise realizada por Luiz Antônio Bogo Chies evidencia que a prática cotidiana das prefeituras gaúchas se traduz num jogo “repleto de contradições entre o tradicional-repressivo e o preventivo-cidadão”, com força para o discurso repressivo, aquele que também contamina o Poder Judiciário e as polícias.

Fechando o fluxo regular, temos a nota técnica de Kayan Acassio da Silva sobre a viabilidade da municipalização por meio das ações da Guarda Municipal. Neste caso especificamente o maior desafio é evitar o mimetismo com as Polícias Militares, cujo desafio da reforma rumo a modelos menos militares permanece como uma das adversidades da nossa frágil democracia.

Em conjunto, os artigos desta edição nos dão amostras inequívocas de como as instituições públicas estão cada vez mais voltadas para o público interno, isto é, para os seus próprios membros, pouco importando a

efetividade de suas ações em termos de garantia da segurança a todos os cidadãos brasileiros ou redução efetiva da violência. Gastamos cada vez mais com a função segurança pública para responder aos clamores por maior punição, mesmo assim as taxas de crime continuam em patamares extremamente elevados. A ausência de preocupação com a eficiência das ações – para além de garantir a vitória nas eleições – é um desafio que precisamos enfrentar se quisermos alterar o padrão de criminalidade que persiste em todo o país, em que pese o recente declínio das taxas de homicídio.³



A partir de agora o comando da RBSP estará a cargo da professora Paula Poncioni, que já assume o desafio de conduzir a próxima edição. Com toda certeza, ela guiará a revista a novos padrões de qualidade, que permitirão a indexação do periódico em importantes bases de dados, algo que infelizmente ainda não conseguimos avançar. Despeço-me, assim, ciente de que temos um longo caminho a percorrer na criação de pontes entre academia e políticas públicas de segurança para a construção de um país mais seguro.

Ludmila Ribeiro

Editora-Chefe

³ Neste sentido, ver: <https://www.americasquarterly.org/content/reducing-homicide-brazil-insights-what-works>, acesso em 19 de outubro de 2019.



REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

PUBLIC SPENDING *VERSUS* CRIMINALITY: NORTHEASTERN BRAZIL

LAURO CÉSAR BEZERRA NOGUEIRA

Professor do Centro Multidisciplinar de Pau dos Ferros da Universidade Federal do Semi-Árido e Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte. Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pernambuco. Doutor em Economia pela Universidade Federal da Paraíba.

CARLOS RANGEL PEREIRA VIEIRA

Bacharel em Ciência e Tecnologia pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido

BIANCA ALENCAR VIEIRA

Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido e em Ciência e Tecnologia pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Especialista em Engenharia de Estruturas de Concreto Armado. Atualmente é bolsista CAPES de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

ADRIANO DAVID MONTEIRO

Doutorando em Administração e Controladoria na Universidade Federal do Ceará. Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pela FIP, Especialista em Democracia e Direitos Fundamentais pela UEPB, Especialista em Gestão da Saúde pela UEPB, Especialista em Direitos Humanos pela UFCG, Bacharel em Administração pela FMN e Bacharel em Administração Pública pela UEPB.

ABSTRACT

The main objective of this study is to investigate the index of efficiency in public spending on public safety in the Northeast of Brazil from 2008 to 2012. For this purpose, we have collected information from the Brazilian Yearbook of Public Safety and the Brazilian Finance platform for federal revenues. Data Envelopment Analysis (DEA) was used to achieve the proposed objectives. The main results report a high percentage of inefficiency in the management of public resources related to security. Although there was a significant increase in public safety spending during the period examined, there was also a significant increase in crime indicators. The results also show that only the states of Paraíba and Piauí have been efficient, even though the number of rapes increased by 176.8% and 636% respectively.

Keywords: Public Safety. Efficiency. DEA

RESUMO

GASTOS PÚBLICOS *VERSUS* CRIMINALIDADE: O CASO DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL

Esse estudo teve como principal objetivo investigar o índice de eficiência dos gastos públicos em segurança pública na Região Nordeste do Brasil no período de 2008 a 2012. Para tanto, coletou-se informações no Anuário Brasileiro de Segurança Pública e na plataforma Finanças Brasil oriundas da receita federal. Adotou-se o método de Análise Envoltória de Dados – DEA – a fim de alcançar os objetivos propostos. Os principais resultados relatam um elevado grau de ineficiência na gestão dos recursos públicos em segurança. Pois, embora haja um crescimento significativo dos dispendidos em segurança pública no período estudado observa-se elevação significativa nos indicadores de criminalidade. Além disso, os resultados apontam que apenas os estados da Paraíba e Piauí são eficientes, mesmo com a quantidade de estupro tendo evoluído 176,8% e 636% respectivamente.

Palavras-chave: Segurança Pública. Eficiência. DEA.

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.907

Data de recebimento: 08/02/2018 – Data de aprovação: 08/05/2019

INTRODUCTION

According to the traditional literature on the theory of crime, the practice of criminal acts is essentially determined by the cost-benefit of crime. According to Becker (1968), the more criminal acts are punished, the less inclined individuals will be to practice illegal acts.

Society over time has normalized a wide variety of forms of containment and punishment with the objective of protecting citizens from individuals with violent behavior. Punishments range from verbal and written warnings to fines, community service, payment of damages, indemnification and imprisonment (SCHERER, *et al* 2011).

In essence, incarcerators seek to transform and rehabilitate these individuals. In practice however, especially in underdeveloped countries, these objectives are largely unmet. Usually the measures to achieve this transformation are inefficient, and this leads to a high recurrence of crime and convicts returning to prison (SCHERER, *et al* 2011).

According to data collected from the National Penitentiary Report – INFOPEN – between 2008 and 2012 the prison population in Brazil was young, single and had little education, with more than half of the prisoners not having completed primary education and just 1% having higher education. The data reveal that two thirds of this population is black and the recurrence of crime is quite high. The costs of the prison system and public safety in Brazil have risen considerably in recent years. However, the resources appear to be insufficient in the face of the growing wave of criminality and violence in this country.

According to information from the 2018 Atlas of Violence, 63,880 intentional violent deaths were registered in Brazil in 2017. This figure represents an increase of 2.9% in relation to the previous year. The three states most affected by this problem are Rio Grande do Norte (68); Acre (63.9) and Ceará (59.1) which have almost double the homicide rates per 100,000 inhabitants as the national average. There has also been a growth of 8.4% in the registration of occurrences of rape in Brazil, with 60,018 official occurrences recorded in 2017. In this year 119,484 firearms were apprehended, with 94.9% of them having no registration with the Federal Police system (SINARM). Another issue has to do with the substantial regional heterogeneity of the indices of violence in Brazil. Over the last ten years, for example, the number of homicides in São Paulo has declined 56.7% against an increase of 256.9% in Rio Grande do Norte. The indicators show that this problem is of much greater concern in the North and the Northeast of this country.

To give an idea of the size of the problem, in 2017 R\$ 84.7 billion was spent on public safety in Brazil. In per capita terms (spending per inhabitant), the federal, state and municipal governments spent R\$ 408.13 per citizen, which represents an increase of 0.85% compared to the previous year. Currently public safety spending represents 2.5% of the country's Gross Domestic Product (GDP).

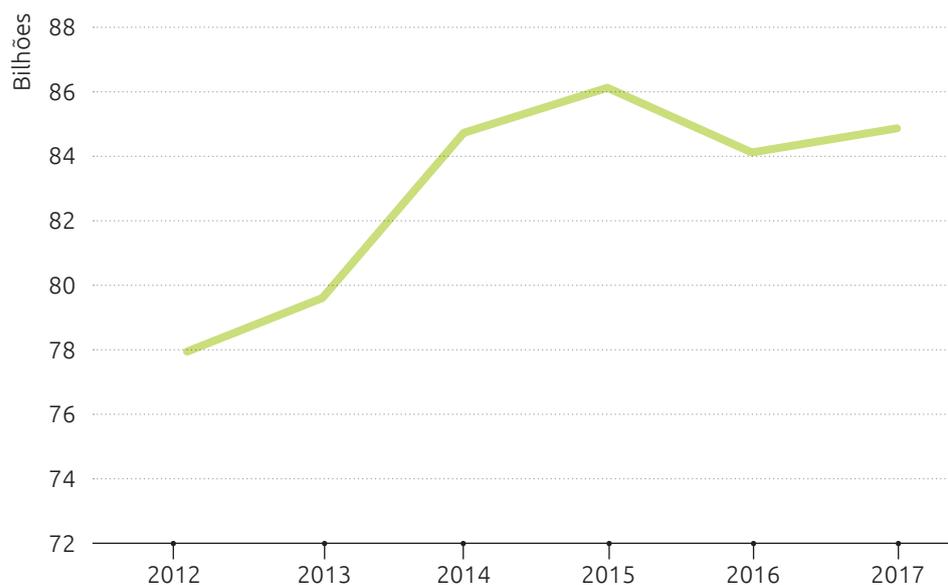
The literature points out that spending on prisons is quite high and is becoming more and more unsustainable and less effective.¹ They usually result in a considerable drain on federal, state and

1 More details can be found in Aos *et al.* (2004)

Public spending versus criminality: Northeastern Brazil

Lauro César Bezerra Nogueira, Carlos Rangel Pereira Vieira,
Bianca Alencar Vieira and Adriano David Monteiro

municipal budgets, taking scarce resources away from essential areas such as education, health and welfare. According to Drake, Aos and Miller (2009) the prevention of precocious delinquency and subsequent crimes represents a viable option as a public policy alternative to later individual punishment, which generally occurs through the prison system.

FIGURE 1**Evolution of Public Safety Spending in Brazil**

Source: 2018 Brazilian Yearbook of Public Safety.

Given the above aspects, various important economic problems appear. For example, is public spending on safety currently allocated efficiently and well? If the answer is yes, then why has criminality and violence in Brazil, and especially in the northeastern region, grown so much? What are the cost-benefits of public policies designed to prevent crime in Brazil? Finding answers to these problems are fundamental to the construction of public policies related to the issue at hand.

That being said, this study seeks to examine the efficiency of public spending on public safety in the northeastern states of Brazil. To do this, we will estimate the efficiency of spending through Data Envelopment Analysis – DEA. The main reason for adopting the DEA method is that it does not require the identification of a functional form that explains exactly the relationship between spending and/or investment in public safety and violence indicators. It is also a simple tool that can be objectively applied. The area of study (the Northeast) has been chosen for two fundamental reasons: i) the region's particular and distinct reality compared to other regions; ii) the wave of violence and criminality that has swept urban Brazil.

This work is divided into four sections besides the introduction. Section 2 discusses the theoretical references that deal with the elements addressed in this study, and Sections 3 and 4 present its methodology and results. The study concludes with the presentation of our final considerations in Section 5.

THEORETICAL REFERENCES

BRAZILIAN PENITENTIARY SYSTEM

The Brazilian penitentiary system has suffered countless changes over its long history. According to Araújo (2009), prisons in Brazil began during the colonial period with the sole aim of guarding suspects or individuals who were awaiting sentencing, but without any intention of rehabilitating them. It was only in the 19th century that the first penitentiary appeared in Rio de Janeiro, the first in Latin America. During this period, Perrot (1988) affirms that prison was transformed into its current form, consisting of three basic functions: punishment, protecting society and rehabilitating the prisoners. In other words, converting the convict into a good citizen.

Prisons and houses of correction for women also appeared in the 19th century. These locations were normally philanthropic or religious centers, which were not under great control by the State. "*They believed that women needed a loving environment for rehabilitation and men a rigid one*" (MARANHÃO; AGUIAR, 2016, p. 84).

The Constitution of 1824 and the Criminal Code of 1830 were responsible for introducing imprisonment as it is conducted in this country. The Constitution determined that jails should be secure and clean with good ventilation and the prisoners separated according to the nature of their crimes (MARANHÃO and AGUIAR, 2016). In arriving at the present system, modernization of the Brazilian penitentiary system has been characterized by a mix of foreign models.

According to the National Penitentiary Report – INFOPEN – Brazil began the 21st century with the number of prisoners far outnumbering capacity, with 232,755 prisoners occupying buildings with a capacity for 135,710, a deficit of 97,045 spaces. Over time the numbers have grown to the point that the alarming data of 2014 tell us that the country has 1,450 prison units, 37,444 security/prison secretariat jails and 397 federal units. Despite the large number of prisons, the country has an occupation rate of 167%, with 371,884 spaces occupied by 622,202 prisoners, or in other words, a deficit of 250,318 spaces. According to this data, the country has 299.7 prisoners for every 100,000 inhabitants, and 41% of these have not been convicted. (DE ANDRADE and FERREIRA, 2016).

Despite the overcrowding, Monteiro and Cardoso (2013) argue that prisons do not have a large number of dangerous and violent individuals, but rather those deprived of their liberty due to involvement with drugs, theft, disobeying public orders, or in other words, petty crimes. Incarcerated in Brazilian prisons, most of these individuals end up "growing" in their criminality, and later commit violent crimes.

PROFILE OF BRAZILIAN PRISONERS

Data collected by the National Penitentiary Report – INFOPEN – in June 2014 allow us to outline the profile of those deprived of their liberty in Brazil. This database takes into account factors such as age group, race, color/ethnicity, marital status, handicaps, education, foreigners, number of children, type of prisoner, gender and sentence duration.

From this point of view, we can see that young people make up the majority of the prison population, that is 56% of those deprived of their liberty are young people between the ages of 18 and 24. Incarceration

of this population is observed in every state in the nation. According to Monteiro and Cardoso (2013) this is a very complex picture which is characterized by these young people entering prison at an early age, which contributes to them becoming “career criminals”.

In relation to race, color and ethnicity, what stands out is the proportion of black prisoners: two out of every three prisoners are black; this is true of both the male and female populations. In the Northeast, the number is even greater, with 4 out of every 5 prisoners being black (MOURA and RIBEIRO, 2015).

According to Moura and Ribeiro (2015), in terms of marital status, most Brazilian prisoners are single (57%). As mentioned above, the prison population is composed mainly of youths, which explains in part the large number of single individuals. Of the total, 29% of them are in stable unions and just 10% are married. There is not much difference between the male and female population. The numbers for the country are similar to those of the Northeast.

PUBLIC SAFETY *VERSUS* EDUCATION

In their studies, Batella and Diniz (2010) state that a lack of education conditions criminality. According to the authors, the regions that have low education indicators are susceptible to becoming areas where criminality is constant. Individuals who are in prison with low levels of education have a greater propensity for violence. In this sense, we can observe that education improves the professional qualifications of citizens, thus improving their income and offering these individuals better living conditions, which distances them from crime.

According to Pino (2007), education is the only solution for ending urban violence. That being so, individuals need to be educated so they find sufficient concrete reasons not to opt for a life of crime. However, the main issue that needs to be studied is what leads youths to lead lives far from crime.

Duenhas, *et al*, (2014) affirm that education contributes to the fight against crime, with those who are educated focusing less on the present and placing greater value on the future, in other words, being patient and risk averse. Education also teaches a group of moral values, discipline and cooperation, which give individuals a lower propensity for crime. In this sense, keeping children off the streets and in school over the long term helps reduce violence.

IMPORTANT RESULTS IN THE LITERATURE

In their study, Almeida and Gasparini (2011) propose an index for the efficiency and quality of public spending on education in the state of Paraíba. The main objective of this indicator is to identify which cities have the most and least efficient education systems. According to the DEA Analysis, 28.5% of the 179 municipalities analyzed served as a reference for the rest. Several of the efficient municipalities have been cited repeatedly as benchmarks. For example, educational development in the municipality of Diamante is above the average observed in Paraíba. In general, the results conclude that smaller municipalities are in a worse situation, while the states' large cities have a positive influence on the performance of neighboring cities.

Cândido Júnior (2009) theoretically and empirically analyzes the relationship between public spending and economic growth in Brazil between the years of 1947 and 1995. In general, the results reveal that the country

has low indices of productivity and that the proportion of public spending is above the optimal level. Thus, a satisfactory reallocation of resources would result in an improvement in the productivity of this spending.

Rezende *et al.*, (2005) diagnose the variables that condition public policies and the level of human development in the municipalities of the state of São Paulo. Using the cluster analysis method, they find that the municipalities of the state that have the largest investments are not in the cluster that has the best indices of human development. It also verifies that economic variables and socio-economic characteristics have discriminatory power, given that the regression model classified 85% to 91% of the cases correctly. It concludes, therefore, that the HDI of these municipalities is due to other factors, such as public investment.

Ribeiro (2008) empirically evaluated the efficiency of public spending in Brazil compared to a group of 17 countries in Latin America from 1998 to 2002. Using DEA analysis, Brazil presented below average results in terms of the efficiency of public spending and roughly average results in terms of public services, compared to other countries in Latin America. The best results were obtained by Costa Rica, Uruguay and Chile.

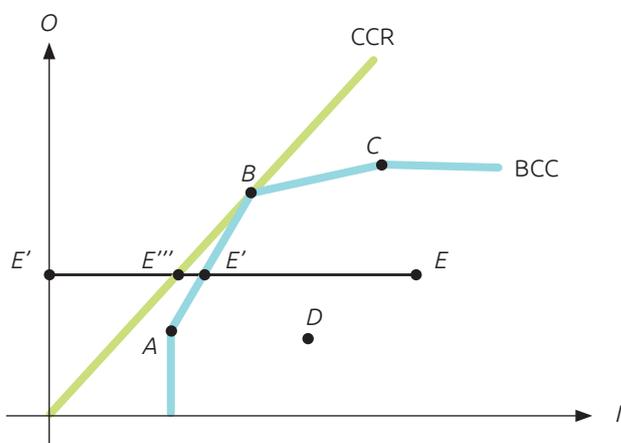
RESEARCH METHODOLOGY

DEA is a mathematical methodology developed to determine the efficiency of Decision-Making Units (DMUs). To do this it uses linear programming rules. In the public sector, the DEA method has been widely used in the empirical evaluation of the efficiency or productivity of public services. This occurs mainly due to the fact that the sector has a large number of inputs and outputs (MELLO *et al.* 2005).

According to Mesa *et al.* (2003), DEA compares a given number of DMUs that realize similar tasks that differ from each other in their inputs and outputs, in which the individual observations of the decision-making units is designed to create an efficiency frontier at which DMUs have Pareto efficiency. That is, a DMU has Pareto efficiency if it is not possible to change one characteristic without worsening the situation of the other characteristics.

FIGURE 2

BCC and CCR Models – Oriented towards Inputs



Source: Prepared by the authors.

There are various ways to present multidimensional DEA models. However, there are two classic models. The CCR model assumes Constant Returns of Scale (CHARNES *et al.* 1978), where any variation in the inputs generates a proportional variation in the outputs. The BCC model considers Variable Returns of Scale (BANKER *et al.* 1984), that is, there is no perfect correlation between inputs and outputs. Figure 2 outlines the production process in terms of inputs for both models.

Nominally the BCC model admits that returns vary with the scale of production. This is unlike the CCR model, which adopts the axiom of proportionality between inputs and outputs; the BCC model works with the convexity axiom.

$$\begin{aligned}
 & \text{Min } h_0 \quad s. a \\
 & x_{i0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0, \forall i \\
 & -h_0 y_{j0} + \sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k \geq 0, \forall j \\
 & \sum_{k=1}^n \lambda_k = 1 \\
 & \lambda_k \geq 0, \forall k
 \end{aligned} \tag{1}$$

$$\begin{aligned}
 & \text{Max } h_0 \quad s. a \\
 & x_{i0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0, \forall i \\
 & -h_0 y_{j0} + \sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k \geq 0, \forall j \\
 & \sum_{k=1}^n \lambda_k = 1 \\
 & \lambda_k \geq 0, \forall k
 \end{aligned} \tag{2}$$

The dual models of Linear Problem Programming presented in (1) and (2), respectively, give rise to BCC models of multipliers oriented towards inputs and outputs expressed in (3) and (4). The dual variables u_* and v_* are united with the condition $\sum_{k=1}^n \lambda_k = 1$ and represent the factors of scale.

$$\begin{aligned}
 & \text{Max } Eff_0 = \sum_{j=1}^s u_j y_{j0} + u_* \\
 & s. a \\
 & \sum_{i=1}^r v_i x_{i0} = 1 \\
 & - \sum_{i=1}^r v_i x_{ik} + \sum_{j=1}^s u_j y_{jk} + u_* \leq 0 \quad \forall k \\
 & v_i, u_j \geq 0, u_* \in \mathbb{R}
 \end{aligned} \tag{3}$$

$$\text{Max } Eff_0 = \sum_{j=1}^s u_j y_{j0} + u_*$$

s. a

$$\sum_{i=1}^r v_i x_{i0} = 1 \tag{4}$$

$$- \sum_{i=1}^r v_i x_{ik} + \sum_{j=1}^s u_j y_{jk} + u_* \leq 0 \quad \forall k$$

$$v_i, u_j \geq 0, u_* \in \mathbb{R}$$

where Eff_0 represents the efficiency of DMU₀ under analysis; v_i relates the weights attributed to inputs i , ($i=1, \dots, r$); u_j denotes the weights designated to outputs j , ($j=1, \dots, s$); x_{ik} and y_{jk} represent inputs i and outputs j of DMU k , ($k=1, \dots, n$), and x_{i0} and y_{j0} represent inputs i and outputs j of DMU 0.

The optimal value of h_0 is located between zero and one. Its difference ($1-h_0$) represents the efficiency by which investments can be removed without modifying the value of the indices. In this way, the closer it is to one, the more efficient the DMU is.

The adoption of the BCC model oriented towards outputs occurs especially when the proposal is centered on identifying the allocative efficiency of the resources invested in public safety. In other words, the key issue is combatting violence and reducing the indicators of urban criminality; in other words, the interest lies in the output (reducing criminality). In addition to other reasons, this choice is based on the hypothesis that the returns – results – obtained by the states do not vary in a constant manner. The estimates were arrived at by using the Integrated Decision-Making System – SIAD. Below is an overview of DEA BCC modeling oriented towards inputs and outputs.

VARIABLE SELECTION – MULTIPLE CRITERIA

This method seeks to overcome problems related to significant quantities of variables and few DMUs giving rise to a large number of efficient units. The selection of variables by multiple criteria is designed to choose variables summarily that have a better fit to the efficiency frontier.

According to Cunha, Mello and Meza (2006), this technique takes into account two measures: best fit with the calculated efficiency frontier and maximum discrimination. Best fit is obtained by way of the average efficiency and its normalization, which just generates the variable SEF, the best fit for the frontier. A perfect score is 10, indicating maximum efficiency, and 0 indicating minimum efficiency. In terms of maximum discrimination, this is measured by the total number of efficient DMUs. In other words, the lower the number of efficient DMUs, the greater the discrimination obtained by the model. In this case, normalization creates the variable S_{DIS} , which denotes maximum discrimination. This variable has a value of 10 when the lowest number of efficient DMUs is observed, and 0 otherwise.

The two criteria are associated with a variable S according to the expression $S = \omega S_{EF} + (1 - \omega) S_{DIS}$. The value ω is established according to the importance attributed to the efficiency measurement and the model's discrimination. In this sense, we have opted to consider the value $\omega = 0,5$ to avoid overlapping criteria. Given this, the model that presents the greatest value for S is the one that has the best fit. However, it should contain the minimum number of variables, which corresponds to more than 33.33% of the DMUs (CUNHA, MELLO AND MEZA, 2006).

OUTLIER ANALYSIS – GRUBBS’S TEST

The literature presents many ways to detect the presence of outliers – extreme values – in a group of data. In general, calculations are developed in relation to the studied sample compared with the critical statistical value. In this study, we have opted to apply Grubbs’s test (1969). It is defined by this equation (3).

$$Z = \frac{|x_i - \bar{x}|}{s} \quad (3)$$

where x_i denotes the specific observation of the sample x_1, x_2, \dots, x_n ; \bar{x} represents the sample average; and s denotes the standard error for the sample to test the following hypotheses:

$H_0 = x_i$ Observation considered an extreme value;

$H_1 = x_i$ Observation did not consider an extreme value.

The significance is assumed to be 95%. That is, for any $\rho - value > 0.05$, H_0 is rejected. The main goal of Grubbs’s test is to identify the homogeneity of DMUs.

RESULTS

This section is dedicated to presenting and discussing the results. Thus, we have opted to divide it into two blocks. *A priori* we present a brief report of the variables – the information – used in this study. The second block is dedicated to the estimated results for this model and its approaches.

DESCRIPTION OF THE DATA

The database refers to the period from 2008 to 2012 and the nine states that make up the Northeast. After determining the tests and selection criteria for the variables to find the best fit and best discrimination, essentially due to a reduced number of DMUs, we opted to use four variables. The group of variables is denoted in Text Table 1. The data for the outputs – violence – was collected from the Brazilian Yearbook of Public Safety. In terms of the inputs – investment in public safety – they were collected from the national treasury’s website on the Brazilian Finance platform.

TEXT TABLE 1

Description of the Study Variables

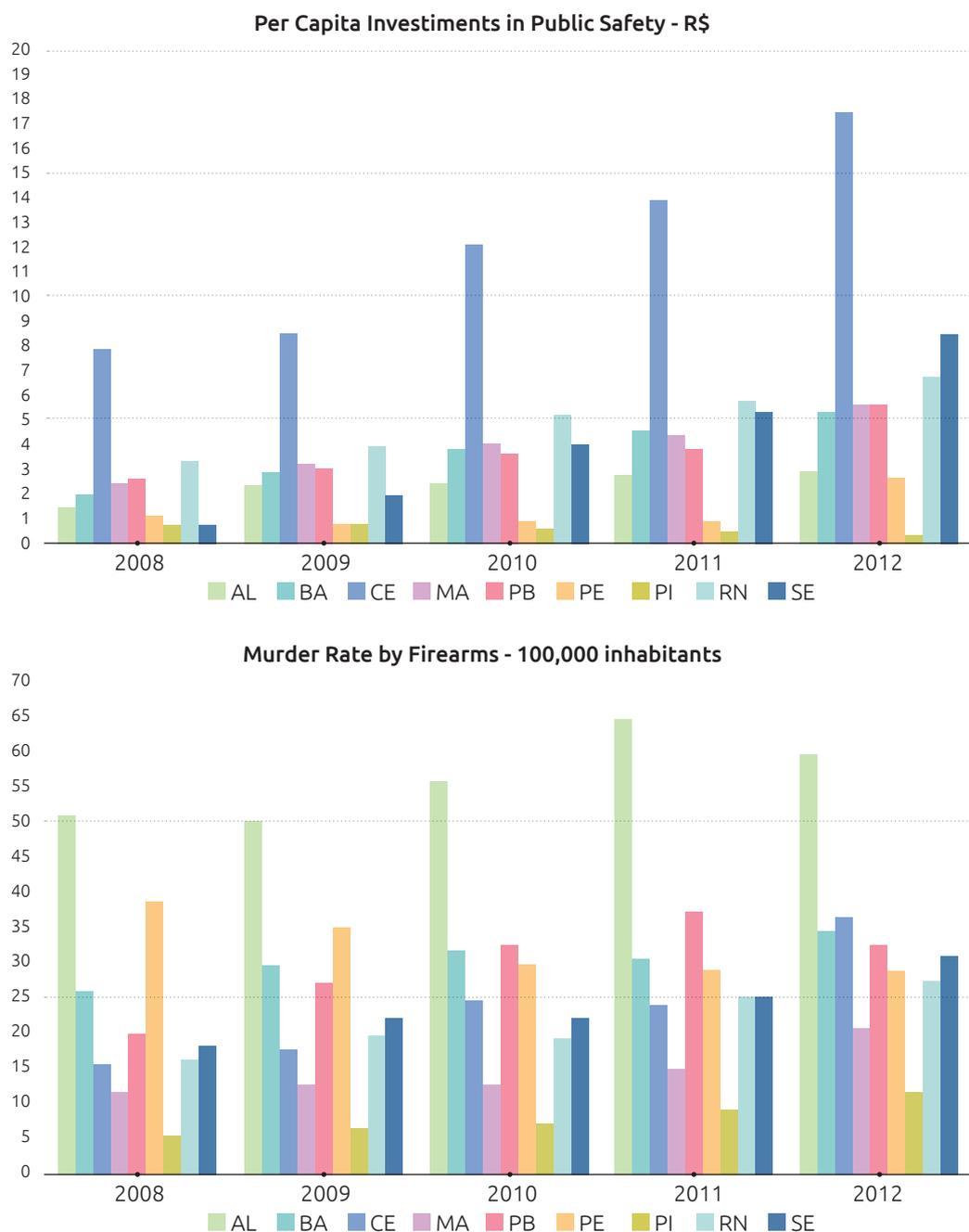
Variables	Description
Public Safety	Average per capita investment in public safety
Murders/Firearms	Murder rate by firearms (100,000 inhabitants) – inverse.
Robbery Leading to Murder	Robbery leading to Murder Rate (100,000 inhabitants) – inverse.
Rape	Rape rate (100,000 inhabitants) – inverse.

Source: Prepared by the authors.

The inputs refer to the average per capita investments in public safety. The outputs are represented by the inverse of the murder rate by firearms, robbery leading to murder and the rape rate per 100,000 inhabitants.

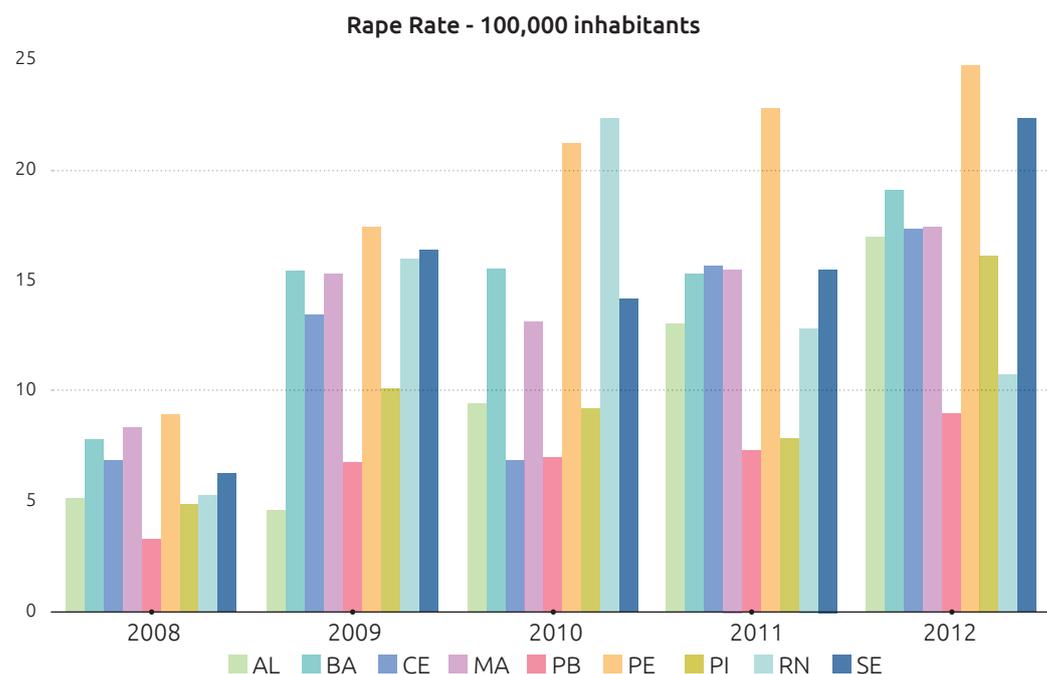
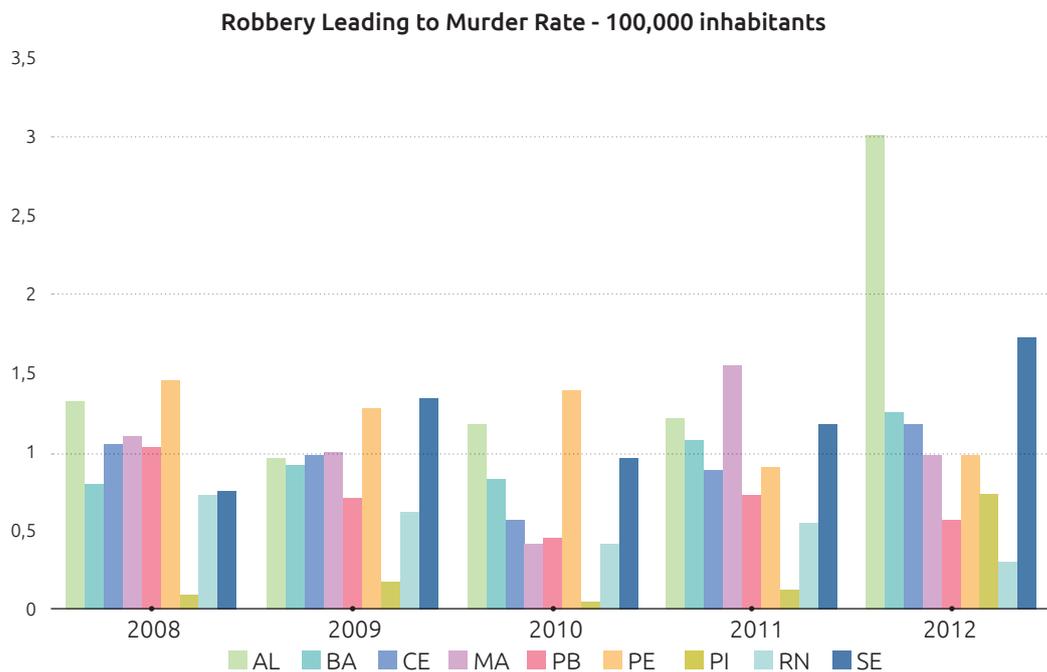
The information exhibited in Figure 3 raises some important questions. For example, the data inform us that the state of Alagoas stands out in terms of the violence indicators during this period, especially murder by firearms. There is also an intriguing relationship between investment and violence in Ceará.

FIGURE 3
Investments in Public Safety versus Urban Violence



Public spending versus criminality: Northeastern Brazil

Lauro César Bezerra Nogueira, Carlos Rangel Pereira Vieira, Bianca Alencar Vieira and Adriano David Monteiro



Source: Prepared by the authors.

Thus, even though the state has invested more and more in public safety, the violence indicators have not accompanied this trend. We can observe that the number of murders by firearms in Ceará has more than doubled during the period analyzed. Only in 2010 and 2011 was there any stability, even though the numbers were much higher than in previous periods.

In terms of violence as characterized by cases of robbery leading to murder and cases of rape, Ceará managed to reduce such occurrences between 2009 and 2010. At the beginning of the following year, however, these indices began to increase again and became greater than those of the initial period.

The behavior in the state of Piauí is also interesting. First of all, it is by far the state that invests least in public safety. Paradoxically it has the lowest murder rates by firearms. On the other hand, cases of robbery leading to murder and cases of rape increased markedly during the period analyzed. In numbers, robbery leading to murder grew 225.31%. During the same period, rapes increased by 636%. It should be emphasized that the information used corresponds to the number of occurrences registered with the police. It therefore does not necessarily indicate the number of victims involved.

Rio Grande do Norte is another state that merits attention, albeit for negative reasons because even though it increased its investment in public safety during the period, its violence figures increased in an extreme fashion, with the exception of robberies leading to murder which fell by 57% during this period. Specifically, murders by firearm increased approximately 71%, while rapes increased 107%.

Another interesting characteristic provided by the data has to do with the behavior of violence in the state of Pernambuco. Even though the state does not invest heavily in public safety, the murder and robbery leading to murder rates have plummeted. At the same time, however, the incidence of rape has soared by 176.8%.

On the other hand, during the analyzed period Bahians managed to reduce the murder rate by firearms and cases of robbery leading to murder. However, the number of rapes has grown. Even so, this reduction is less than that intended by the investment made in public safety, because per capita investment in public safety almost tripled during this period. The problem in Maranhão is much more accentuated. Even though investment in public safety increased by almost 130%, the violence indicators did not diminish. On the contrary, the number of homicides by firearm increased by 68.9%. The number of rapes grew by 97.8%; in other words, it practically doubled. It should be emphasized that the increase in the number of rapes in general could be linked to more frequent reporting of this type of violence.

The data for Paraíba follows the regional pattern; that is, even though investment in public safety has more than doubled, the violence indicators have grown worse across the board, with the exception of robbery leading to murder, which fell by 44% during this period. The respective figures for murder by firearm and rape grew by 64.8% and 175.4%, respectively. In Sergipe, all of the indicators analyzed increased substantially. Specifically, the number of fatal victims of firearms grew by 75%. The occurrences of robbery leading to murder increased by 140%, while in terms of rapes reported to the police authorities, the growth observed in 2012 was 3.5 times greater than in 2008.

The graphs in Figure 2 reveal interesting characteristics. We observe a pattern of considerable growth in public safety spending. In some cases, this spending more than doubled, as in the state of Ceará. However, there was no significant decrease in the indices of criminality in the Northeast. Most of the indicators displayed an aggravation of the violence. This graph leads us to suppose that the evolution of public safety spending consists of therapies and remedies for the problem, but not real planning to combat violence.

ESTIMATES OF THE DEA MODEL

The results of the estimates of the DEA Model – BCC/output-oriented – illustrated in Table 1 inform us that only the states of Paraíba and Piauí applied the resources allocated to public safety in an efficient manner.

Public spending versus criminality: Northeastern Brazil

Lauro César Bezerra Nogueira, Carlos Rangel Pereira Vieira,
Bianca Alencar Vieira and Adriano David Monteiro

The state of Pernambuco is the one that presents the least efficient pattern. According to the findings, more than half the investments in public safety were poorly applied. In Bahia and Sergipe, respectively, low productive efficiency was also observed in the fight against criminality and violence. The efficiency figure for Bahia was 0.51 and for Sergipe the figure was 0.52. These numbers are even more serious when we observe the inverted and composite figures.

TABLE 1**Productive Efficiency**

UF	Productive Efficiency – Outputs			
	Standard	Inverted	Composite	Normalized
Alagoas	0.79	1.00	0.39	0.53
Bahia	0.51	0.97	0.27	0.36
Ceará	0.62	1.00	0.31	0.41
Maranhão	0.63	0.87	0.38	0.51
Paraíba	1.00	0.66	0.67	0.90
Pernambuco	0.46	1.00	0.23	0.31
Piauí	1.00	0.50	0.75	1.00
Rio Grande do Norte	0.60	0.85	0.38	0.50
Sergipe	0.52	1.00	0.26	0.35
Average Efficiency	0.62	0.97	0.38	0.50

Source: Prepared by the authors.

In Ceará, Maranhão and Rio Grande do Norte, even though there was an improvement in the allocation of roughly 20% of the resources dedicated to public safety compared to those cited above, the results are still far below the desired optimal numbers. Specifically, when we evaluate the state of Ceará we observe that the total of underutilized inputs is very expressive, given that the state invested approximately R\$ 150.5 million in public safety just in 2012. The spending on public safety in the states of Rio Grande do Norte and Maranhão was R\$ 20.4 million and R\$ 31.5 million respectively.

On the other hand, the state of Alagoas, even though it has high indices of violence, had an efficiency of 0.79. In other words, 21% of the state's resources in this area were spent in an inadequate manner. It should be noted that this result usually occurs due to a state investing little in public safety.

This characterization – investing little – seems to clarify the efficiency found, given that the state of Piauí is the only efficient state in all of the approaches adopted and is the one that allocates the least investment to public safety, according to the data². The efficiency of the state of Paraíba is also standard. However, when the composite and normalized efficiency are estimated, the results suggest that 10% of the resources are wasted.

As may be observed, there is a standard average waste of 38% of the money invested in public safety in the Northeast. This result becomes of even greater concern when we restrict the model to normalized composite efficiency and make multiple comparisons between the states; the comparisons suggest there is an underutilization of half of the resources. The results presented up to this point enable two

² It should be pointed out that the state of Piauí is considered to be one of the states with the greatest problems in terms of information, according to the National Secretariat of Public Safety – SINESP.

inferences to be drawn. First, most of the states in the Northeast invest little in public safety. Second, just increasing spending does not seem to be the solution, because Ceará, according to the data, invested more than double the amount that Bahia invested in 2012 and approximately 7.5 times that of RN, yet the violence indicators are roughly similar and, in some cases, worse. In Table 2, we present the values for the reference units.

TABLE 2

Benchmarks – Reference Units

UF	Paraíba	Piauí
Alagoas	0.56	0.44
Bahia	0.68	0.32
Ceará	0.63	0.37
Maranhão	0.19	0.81
Paraíba	1.00	0.00
Pernambuco	0.21	0.79
Piauí	0.00	1.00
Rio Grande do Norte	0.40	0.60
Sergipe	0.52	0.48

Source: Prepared by the authors

The states of Paraíba and Piauí are not false efficient units, because they serve as references for all of the states considered to be inefficient in the management of public safety resources.

We can also perceive that the preponderance of actions pursued by the units considered to be inefficient is practically divided between the states of Paraíba and Piauí. It should be emphasized that efficiency analysis is a relative comparative technique and not an absolute one, because it compares production in relation to the resources employed. Thus, it calculates by comparing with other perspectives – production/investments – what was not produced by the same total amount of resources.

FINAL CONSIDERATIONS

As may be observed, the relationship between investments in public safety and violence indicators is much more complex than might be imagined. Based on a model of efficiency – DEA – the main objective of this study is to measure the efficiency of the application of public resources in public safety in the states of northeastern Brazil. The results demonstrate that just the states of Paraíba and Piauí were efficient in comparison with the other states in Northeast Brazil during the evaluation period.

Other interesting aspects were also detected, including the fact that the state of Piauí is the state that applied the fewest resources to public safety. In turn, none of the states saw an accentuated fall in violence due to greater investment in public safety. The total magnitude of investments in public safety do not necessarily result in a reduction in the violence that afflicts this region, as we can observe in Ceará, for example.

It is important to consider important factors such as the role of criminal factions in the Northeast and the process known as the interiorization of crime, which have not been directly addressed by this methodology.

According to the 2018 Atlas of Violence, there are countless problems that drive criminality and violence in Brazil, which accentuate economic and social inequality, the inefficiency of the public safety system, the strong presence in illicit markets, criminal factions, and the elevated number of firearms, especially illegal ones. Together these factors create an enormous challenge to society, given that they contribute in a determinant manner to the high level of violence in the North and the Northeast.

In light of this, at least two facts appear to be clear. First, it is not possible to reduce violence simply by spending more money on public safety; that is, it appears that spending grows in a substantial manner not because investments are being made in public safety, but rather because money is being spent to provide remedies for and/or to reduce the growth of violence. Second, there is a clear lack of public policies for combatting violence, especially related to young people.

There are also interesting international experiences to consider. For example, Steve Aos *et al.* (2001) and Drake *et al.* (2009) analyze the cost-benefits of given programs implemented in North America, especially the United States. The main results demonstrate that programs such as: multisystem therapy, functional family therapy, and coordinated services have obtained significant effects in terms of the criminal justice system. According to these studies, these programs are good investments for lowering criminality in terms of reducing the net costs of crime for their perpetrators and victims. For every dollar invested, there was a return of twenty dollars to the contributor.

In Brazil, there is a clear absence of public policies oriented towards preventing the precocious entry into a life of crime, as well as preventing the recurrence of crime. It is hoped that this study will contribute to advances related to this subject, especially in the formulation of policies designed to prevent crime, especially those dedicated to the young population.

However, we should point out some limitations to this study that can be investigated in the future. First of all, some states do not provide proper data to the Brazilian Yearbook of Public Safety, such as the state of Piauí. Second, there are factors that affect violence that are not considered by this methodology, such as investment in education. It should be emphasized that investment in education was tested as an input in the variable selection process and was rejected. Given this, various prospects for future research on this subject arise. For example, there are other possibilities in terms of source databases, and it would also be interesting to adopt a two stage DEA model which considers the biases of the omitted variables that affect violence.

REFERENCES

- AOS, Steve et al. **The Comparative Costs and Benefits of Programs To Reduce Crime**. Version 4.0. 2001.
- AOS, Steve et al. **Benefits and costs of prevention and early intervention programs for youth**. 2004.
- ARAÚJO, C. E. M.; **O duplo cativo: escravidão urbana e sistema prisional no Rio de Janeiro, 1790-1821**. In: MAIA, C. N. et al (Org.). *História das prisões no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 2009. v. 1, p.217-248.
- BANKER, Rajiv D.; CHARNES, Abraham; COOPER, William Wager. **Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis**. *Management science*, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984.
- BATELLA, Wagner Barbosa; DINIZ, Alexandre Magno Alves. **Análise espacial dos condicionantes da criminalidade violenta no estado de Minas Gerais**. *Sociedade & Natureza*, v. 22, n. 1, 2010.

CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?**. Planejamento e políticas públicas, n. 23, 2009.

CHARNES, Abraham; COOPER, William W.; RHODES, Edwardo. **Measuring the efficiency of decision making units. European journal of operational research**, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

CUNHA, Bruno Tonioni; SOARES DE MELLO, J. C. C. B.; ANGULO-MEZA, L. **Implementação computacional de seleção de variáveis em DEA: um estudo de caso em avaliação educacional**. In: CLAIO-Congreso Latino-Iberoamericano de Investigación Operativa. 2006.

DE ALMEIDA, Aléssio Tony Cavalcanti; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Gastos públicos municipais e educação fundamental na Paraíba: uma avaliação usando DEA. Revista Econômica do Nordeste**, v. 42, n. 3, p. 621-640, 2016.

DE ANDRADE, Ueliton Santos; FERREIRA, Fábio Félix. **Crise no sistema penitenciário brasileiro: capitalismo, desigualdade social e prisão. Revista Psicologia, Diversidade e Saúde**, v. 4, n. 1, 2016.

DRAKE, Elizabeth K.; AOS, Steve; MILLER, Marna G. **Evidence-based public policy options to reduce crime and criminal justice costs: Implications in Washington State. Victims and offenders**, v. 4, n. 2, p. 170-196, 2009.

DUENHAS, Rogério Allon; DE OLIVEIRA GONÇALVES, Flávio; JÚNIOR, Eduardo Gelinski. **Educação, segurança pública e violência nos municípios brasileiros: uma análise de painel dinâmico de dados. Doi: 10.5212/PublicatioCi. Soc. v. 22i2. 0005. Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, v. 22, n. 2, p. 179-191, 2014.

GRUBBS, Frank E. **Procedures for detecting outlying observations in samples. Technometrics**, v. 11, n. 1, p. 1-21, 1969.

MARANHÃO, Ana Paula Barradas, AGUIAR, Sylvana Maria Brandão. **Introdução ao sistema prisional e a patrimonialização da Casa de Detenção do Recife: da tortura à cultura. Museologia e Patrimônio**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 78 - 90, 2016.

MELLO, J. C. S.; MEZA L. A.; GOMES E. G.; NETO L. B. 2005. **Análise Envoltória De Dados (DEA)**, XXXVII Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional, Gramado-RS.

MEZA, Lidia Angulo et al. **SIAD–Sistema Integrado de Apoio à Decisão: uma implementação computacional de modelos de análise de envoltória de dados. Simpósio de pesquisa operacional da marinha**, v. 6, p. 2003, 2003.

MONTEIRO, Felipe Mattos; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. **A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: um debate oportuno. Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 13, n. 1, p. 93-117, 2013.

MOURA, Tatiana Whately de; RIBEIRO, Natália Caruso Theodoro. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN: junho de 2014. Brasília: Ministério da Justiça**, p. 105-128, 2015.

PERROT, Michelle. **Os excluídos da História: operários, mulheres, prisioneiros. Editora: Paz e Terra**, 2017.

PINO, Angel. **Violência, educação e sociedade: um olhar sobre o Brasil contemporâneo. Educação & Sociedade, Campinas**, v. 28, n. 100, p.763-785, out. 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/873/87313704007/>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

REZENDE, Amaury José; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz João. **A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do estado de São Paulo. Revista Universo Contábil**, v. 1, n. 1, p. 24-40, 2005.

Public spending versus criminality: Northeastern Brazil

Lauro César Bezerra Nogueira, Carlos Rangel Pereira Vieira,
Bianca Alencar Vieira and Adriano David Monteiro

RIBEIRO, Márcio Bruno. **Desempenho e eficiência do gasto público: uma análise comparativa entre o Brasil e um conjunto de países da América Latina**. 2008.

SCHERER, Zeyne Alves Pires et al. **Perfil sociodemográfico e história penal da população encarcerada de uma penitenciária feminina do interior do estado de São Paulo**. SMAD. Revista eletrônica saúde mental álcool e drogas, v. 7, n. 2, p. 55-62, 2011.

WELSH, Brandon C.; FARRINGTON, David P. **The benefits and costs of early prevention compared with imprisonment: Toward evidence-based policy**. The Prison Journal, v. 91, n. 3_suppl, p. 120S-137S, 2011.

Public spending versus criminality: Northeastern Brazil

Lauro César Bezerra Nogueira, Carlos Rangel Pereira Vieira,
Bianca Alencar Vieira and Adriano David Monteiro

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

DISCURSO DA PUNIÇÃO: A ABSORÇÃO DA MANIFESTAÇÃO POPULAR PUNITIVISTA PELO PODER JUDICIÁRIO

MARINA BALESTRIN KOBIELSKI

Mestranda bolsista CAPES do Programa de Pós-graduação em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Especialista em Ciências Penais (PUCRS). Membro do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC).

RESUMO

A incorporação pelo Poder Judiciário do discurso popular punitivista, a partir de revisão bibliográfica, é o foco central do presente artigo. Para tanto, busca-se apontar as funções do Poder Judiciário e, especificamente, do sistema de justiça criminal, além de observar se estas são cumpridas no cotidiano do sistema. Indicam-se as razões que importaram no protagonismo do Judiciário a partir da década de 1980 no Brasil, e como este fenômeno influenciou a atuação do Poder Judiciário. Evidencia-se a incorporação do discurso punitivista defendido pela população em geral no âmbito do sistema de justiça criminal, sendo reproduzido por seus representantes em decisões judiciais.

Palavras-chave: Poder Judiciário; juízes; discurso punitivista.

ABSTRACT

DISCOURSE OF PUNISHMENT: THE CONSTRUCTION OF THE IMAGE OF THE CRIMINAL BY THE JUDICIARY

The demonstration of the incorporation of the punitive discourse by the Judiciary, as well as how this happened is what moves the present research. In order to do so, it will seek to identify the functions of the Judiciary and, specifically, the criminal justice system, in addition to observing whether these are fulfilled in the daily life of the system. Afterwards, it will be demonstrated the reasons that influenced in the judicial protagonism from the decade of the 80, and how this influenced in its performance. Finally, it will be evidenced the incorporation of the punitive discourse defended by the population in general within the criminal justice system, being reproduced by its representatives in judicial decisions.

Keywords: Judiciary; Judges; Punitive Discourse.

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.969

Data de recebimento: 11/08/2018 – **Data de aprovação:** 08/05/2019

INTRODUÇÃO

A percepção de que a atuação do Poder Judiciário na esfera criminal é influenciada pelo discurso do senso comum punitivista e a explicação desse fenômeno são o eixo central deste trabalho.

O sistema de justiça é um espelho da sociedade em que atua (ZAFFARONI, 1995). Em um país democrático, via de regra, esse sistema será democrático. Ocorre que, em alguns países, como no caso do Brasil, a colonização europeia não permitiu que se formatasse um sistema de justiça condizente com a realidade

local. Grande parte das práticas do Poder Judiciário brasileiro foram importadas, tanto da Europa, quanto dos Estados Unidos. Ao longo deste trabalho, a partir de revisão bibliográfica sobre o tema, busca-se identificar a repetição destes padrões importados de outras nações, bem como de que maneira este fenômeno gera prejuízos para o pleno funcionamento de um sistema de justiça supostamente democrático e acarreta deficiências para o conjunto da sociedade. Para tanto, esquadram-se quais são as funções do Poder Judiciário e se estas atividades são, de fato, cumpridas. Ainda, analisa-se o funcionamento do sistema de justiça criminal, observando-se, de igual modo, se este cumpre o papel que declara realizar.

Demonstra-se que, a partir dos anos 1980, duas razões principais desencadearam o protagonismo dos atores judiciais, tanto nos países latino-americanos, quanto na Europa e África. O primeiro motivo seria o desabamento do estado intervencionista em todo o mundo, com a ascensão do neoliberalismo. O modelo neoliberal acarretou o protagonismo do Judiciário na vigilância eficaz do cumprimento de contratos privados e, em razão da precariedade de efetivação de direitos sociais, a população foi levada a buscar o Judiciário para reivindicar tais direitos. A segunda razão consistiria no combate à corrupção, tanto a corrupção dentro do Poder Judiciário, quanto a corrupção de outros órgãos.

Ao final, indica-se, a partir de revisão bibliográfica, que o Poder Judiciário brasileiro aderiu, por diversas razões, ao discurso populista punitivista, de modo que as decisões judiciais se tornaram, cada vez mais, dotadas de preconceitos contra uma parcela de pessoas vulneráveis e invisíveis não só para os demais cidadãos, como também para o sistema de justiça criminal.

FUNÇÕES, LIMITES E “CRISE” DO PODER JUDICIÁRIO

Para compreender o modo como o Poder Judiciário atua no contexto atual, suas funções devem ser repensadas, tanto as manifestas quanto as latentes. Isso inclui entender de que maneira a não realização destas funções resulta numa crise institucionalizada. Por funções manifestas entendem-se aquelas que são anunciadas no discurso oficial. Já as atividades latentes são aquelas de fato cumpridas na sociedade. Estas duas funções estarão sempre em disparidade e quando o que se “diz” e o que se “faz” são elementos paradoxais, essa disparidade resulta em um disparate, atentando contra a instituição do Judiciário. (ZAFFARONI, 1995).

O que se propõe, portanto, é uma aproximação entre as funções manifestas e latentes, minimizando o disparate. Para isso, faz-se necessário o conhecimento dos limites e da natureza das funções manifestas. Diz Zaffaroni (1995) que, por vezes, essas questões são discutidas com uma linguagem dotada de equívocos, vocábulos versáteis, usados como elementos autoritários, que exercem a função apenas de fechar discussões, nas quais ninguém entende o interlocutor. Exemplos seriam os vocábulos: “poder”, “função”, “serviço”, “apoliticidade”, “independência”, “imparcialidade”, entre outros.

Chegar-se-á, diante dessa dificuldade de identificar as funções judiciais, cumulada com a impossibilidade de pensar sobre as estruturas do Judiciário, na velha sensação de “crise judicial”, que “nada mais faz do que dramatizar sem definir” (ZAFFARONI, 1995, p. 23). Em relação às causas dessa sensação de crise, acautela o autor ser, a mais importante delas, a “demanda de protagonismo dirigida aos judiciários latino-americanos” (ZAFFARONI, 1995, p. 23).

José Eduardo Faria igualmente reflete sobre a crise do sistema de justiça. Afirma que esta se dá pela ineficiência com que o Judiciário vem desempenhando suas três funções básicas, quais sejam: a

instrumental, sendo o Judiciário e o Ministério Público os principais locais de resolução de conflitos; a política, em que ambos também exercem papel decisivo em relação ao controle social, fazendo cumprir obrigações contratuais, protegendo direitos, reforçando as estruturas vigentes de poder e assegurando a integração social; e, por último, a função simbólica, disseminando um sentido de equidade e justiça na vida social, socializando as expectativas dos atores na interpretação da ordem jurídica e calibrando os padrões vigentes de legitimidade na vida política (FARIA, 2004).

Essa ineficiência detectada por Faria (2004) decorre do fato de o sistema de justiça ser incompatível com a realidade socioeconômica em que deve atuar (FARIA, 2004). Na mesma linha, Salo de Carvalho afirma que, sendo possível conceber como causa da crise da administração da justiça a sua ideia de atuar em uma sociedade estável, com níveis equitativos de distribuição de renda, não se pode esquecer da tradição luso-brasileira de formação de autores que manipulam esse sistema burocrático (CARVALHO, 2010).

Assim, além da configuração do sistema de gestão pública partir de modelos idealizados, ou seja, modelos de justiça e de sociedade totalmente distintos da realidade brasileira – o que explica essa incompatibilidade entre a realidade social e a programação das instituições – a justiça criminal atual é reflexo do pensamento inquisitório, institucionalizado desde a colonização e consolidado ao longo do processo de formação do Estado brasileiro (CARVALHO, 2010).

A realidade brasileira é, portanto, incompatível com esse modelo ideal de Justiça importado. Situações de miséria que negam o princípio da igualdade formal perante a lei, que impedem o acesso de grande parte da população aos Tribunais e impedem a efetividade dos direitos fundamentais. Resumindo, vive-se em um “sistema legal incoerente, fragmentário e incapaz de gerar previsibilidade das expectativas, dada a profusão de leis editadas para dar conta de casos específicos e conjunturais e de normas excessivamente singelas para situações altamente complexas” (FARIA, 2004, p. 105).

A chamada “crise” do Poder Judiciário se dá, portanto, por uma séria de razões. Há uma questão de suma importância: o discurso do que se deve fazer, se comparado com o que é efetivamente realizado, não é apenas diferente, mas oposto. Assim, o Judiciário não cumpre suas funções básicas, já elencadas anteriormente pela perspectiva de José Eduardo Faria. Algumas razões para essa disparidade podem ser elencadas de pronto e a mais relevante para o contexto deste trabalho relaciona-se ao fato de o sistema de justiça não ser programado para se realizar em uma sociedade desigual, sem distribuição igualitária de renda, e em uma democracia em vias de ser destruída.

O Poder Judiciário e sua estrutura, logo, devem caminhar em paridade com a democracia e com a realidade social de cada país, com suas particularidades, benesses e problemas. Um Judiciário que não está programado para a resolução de conflitos que se referem à realidade brasileira não tem como ser efetivo nesta mesma conjuntura.

Quando se trata do sistema penal, pressupõe-se uma atuação mais congruente dos seus atores, visto que os juízes têm em suas mãos a liberdade dos acusados (KOBIELSKI, 2019). Todavia, dado o problema estrutural do Poder Judiciário, identificado anteriormente, sua atuação é comprometida em todos os âmbitos. Não poderia ser distinta a situação, pois, no sistema de justiça criminal.

As funções declaradas e as funções latentes são também controversas. As promessas do discurso oficial não são cumpridas e, além disso, é feito o contrário do que se promete (ANDRADE, 2012). O sistema

brasileiro, na percepção de Vera Regina Andrade (2012), é caracterizado por uma eficácia instrumental invertida, ou seja, enquanto as funções declaradas apresentam uma eficácia simbólica (pois não podem ser efetivamente cumpridas), o sistema penal cumpre as funções latentes, inversas às funções declaradas pelo discurso oficial. Quem sustenta essa ilusão são os julgadores e o senso comum ou opinião pública, justificando a importância do sistema penal e ocultando sua real função, gerando uma “eficácia simbólica”, que sustenta essa inversão de funções.

É relevante, igualmente, que se pense sobre o modo como o Poder Judiciário e os juízes transmitem suas decisões. José Rodrigo Rodriguez (2013, p. 51) trabalha com o conceito de racionalidade jurídica, afirmando que os juízes utilizam argumentos de autoridade para casos difíceis, e argumentação pobre em casos fáceis. Segundo ele, esse conceito seria, então, um “conjunto de raciocínios utilizados para resolver casos concretos a partir do direito posto, ou seja, do material jurídico à disposição do juízo”.

Para Rodriguez (2013, p. 51), a jurisdição brasileira é uma “justiça opinativa”, onde os juízes decidem como bem entendem, utilizando-se de termos difíceis para convencer o interlocutor de que entende mais do assunto. Quanto a isso, ele trabalhará igualmente com o conceito de “zona de autarquia”, que seria um espaço institucional onde as decisões não são fundadas em um padrão de racionalidade, são tomadas sem qualquer fundamento. O autor afirma que, logicamente, os juízes não dizem “decido assim porque quero” (em alguns casos, praticamente o fazem), mas decidem com uma falsa fundamentação, que dá aparência de realidade.

O sistema penal portanto, pode ser conceituado como um “controle punitivo institucionalizado” (ZAFFARONI; PIERANGELLI, 1997, p. 70). Esse controle engloba o legislativo, o público, a polícia, os juízes e funcionários públicos e a execução penal e, pensando-o de maneira mais ampla, pode-se incluir também determinadas ações que, em tese, não tem a ver com o sistema penal, porém que se encaixam perfeitamente na lógica deste (ZAFFARONI; PIERANGELLI, 1997).

A lógica do sistema de justiça criminal, assim, igualmente é manipulada por uma função simbólica (ZAFFARONI; PIERANGELLI, 1997). Os processos de criminalização agem sobre determinados indivíduos (público facilmente identificado se observarmos os cárceres brasileiros) e determinados crimes – via de regra criminalidade de rua, que pode ser observada pelo policiamento ostensivo. Essa lógica tem por objetivo prover uma sensação de segurança, tendo em vista que a punição de crimes contra o patrimônio, por exemplo, tendem a promover uma ideia de que “os criminosos estão sendo punidos”.

Enfim, é necessário, igualmente, que não se perca de vista o estímulo dado pela população para que este sistema opere de maneira tão desigual. Desde o *labeling approach*, por exemplo, é verificado que os alvos dos processos de criminalização e estigmatização passam por um filtro da sociedade. O sistema de justiça criminal atua para punir o que o senso comum categoriza como “bandido”¹.

A partir dos apontamentos trazidos sobre o funcionamento do Poder judiciário e do sistema de justiça criminal, bem como a interferência da sociedade nos processos de criminalização, é necessário que se reflita sobre o atual protagonismo do judiciário, que se mantém em evidência desde os anos 1980, mais especificamente com o advento da Constituição brasileira de 1988 que representou para o país um retorno à democracia.

¹ Atualmente no Brasil o chamado “bandido” é um sujeito criado pela interpretação da polícia, pela moralidade do senso comum e pelas leis penais. Esse indivíduo é tão marginalizado e excluído, que sua morte pode ser desejada pela sociedade (MISSE, 2010, p. 17).

“PODRES PODERES”: O PROTAGONISMO JUDICIÁRIO NA VIRADA DOS ANOS 1980

Em uma democracia estável, o direito deve ocupar um local central na organização institucional, pois que define condições mínimas para o funcionamento do sistema político. Além disso, com o reconhecimento de novos direitos pela CF/88, é necessária uma atuação mais destacada do Poder Judiciário, o que, por vezes, é confundido, pelos próprios membros do Poder, com uma justificativa para a tomada de decisões sem qualquer critério racional, baseadas em uma verdadeira discricionariedade judicial (STRECK, 2016, p. 723).

Para Verbicaro (2003), o protagonismo do Poder Judiciário decorre da Constituição Federal de 1988, que legitimou sua atuação no campo político com o objetivo da proteção ao extenso rol de direitos e garantias fundamentais. Segundo a autora, “a Constituição brasileira estabelece, assim, os contornos e limites institucionais de atuação da política democrática e o Judiciário é poder a quem compete garantir a respeitabilidade a esses núcleos constitucionais” (VERBICARO, 2003).

Avritzer (2018, p. 37), ainda, menciona que

A Constituição de 1988 foi produzida a partir da percepção do desequilíbrio histórico entre os poderes, que sempre penderam na direção do Executivo, e da inefetividade das estruturas de freios e contrapesos no Brasil. Como contraponto a esta tradição, diversos atores, antes e durante o processo constituinte, propuseram a criação de fortes marcos legais para o fortalecimento da divisão de poderes, em especial do Poder Judiciário.

Em relação à demanda por protagonismo do Poder Judiciário, Boaventura de Sousa Santos (2011) esclarece que, a partir do final dos anos 1980, o sistema judicial passou a ter enorme destaque nos países latino-americanos, europeus, africanos e asiáticos. A partir dessa nova montagem, o tal setor se assume como poder político, confrontando outras autoridades do Estado, em especial o Executivo.

Esse novo fenômeno surge por numerosas razões. A primeira delas seria o desmoronamento do Estado intervencionista por todo o mundo, em razão da ascensão do neoliberalismo, tendo em vista que teria sido criado um “mito de que o Modelo Social Europeu não poderia ser exportado e de que, pelo contrário, o modelo liberal norte-americano era potencialmente universal” (SANTOS, 2011, p. 23). Com isso, de um lado, essa nova montagem exige que o Judiciário seja eficaz, rápido e independente, a fim de dar conta da vigilância do cumprimento de contratos privados e fazer com que os negócios tenham estabilidade. De outro lado, a nova razão neoliberal gera a precarização dos direitos econômicos e sociais, fazendo com que a população procure, cada vez mais, o Poder Judiciário (SANTOS, 2011).

Nessa lógica individualista, quem sai prejudicado são os indivíduos que necessitam do Estado para as demandas mais básicas, como educação, saúde e previdência social, por exemplo. No Brasil, a situação é mais preocupante. Importaram-se teorias e políticas da Europa e dos Estados Unidos sem se pensar na realidade marginal do país. Após 1988, com a ampliação do rol de garantias e direitos pela Constituição Federal, os cidadãos têm um aumento de expectativas quanto ao cumprimento do previsto na Carta Magna, fazendo com que a deficiência ou ineficácia desta execução traga mais demanda aos tribunais. Além disso, com o advento da Constituição, o poder das instituições de propor ações foi largamente ampliado (SANTOS, 2011). Segundo Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 25): “a redemocratização

e o novo marco constitucional deram maior credibilidade ao uso da via judicial como alternativa para alcançar direitos”.

O protagonismo dos tribunais também se dá em função do combate à corrupção. Há duas concepções sobre esta questão: a luta contra a corrupção dentro e fora do Poder Judiciário. Ocorre que, ao mesmo tempo em que os tribunais ganham maior legitimidade social com essa prática, eles também se veem numa controvérsia política, pois não foram feitos para julgar os de cima, e sim os de baixo (SANTOS, 2011).

O poder punitivo não é programado para julgar os poderosos. Isso ocorre desde o Brasil colonial, quando crimes cometidos pelos portugueses acarretavam penas pecuniárias e crimes cometidos por escravos e índios eram punidos com açoitamento público e enforcamento², até os dias atuais. Os processos de criminalização envolvem desde a previsão de penas mais brandas para quem furta do poder público (funcionários públicos) e de penas mais severas para quem furta de particulares, passando pela a abordagem policial (que incorre dentro da criminalização secundária), e por fim refletem-se nas prisões, onde apenas 0,5% dos presos está detido por crimes contra a administração pública, e 49,1%, por crimes contra o patrimônio particular³.

O protagonismo exacerbado dos juízes acarreta, portanto, uma série de problemas. O “dever ser” imparcial é mascarado pela vontade de protagonismo e atenção. Atualmente, no Brasil, juízes são vistos lado a lado com representantes de partidos políticos. Decisões que afrontam a Constituição de 1988, ordens de condução coercitiva a um ex-presidente da República, vazamento de provas para a imprensa – tudo isso em nome de prestígio e reconhecimento por parte da sociedade. E o pior: o discurso funciona. A sociedade clama por Justiça, numa eterna sensação de insegurança, e o que se verifica são juízes desrespeitando direitos fundamentais e lotando as prisões de maneira seletiva e discriminatória.

Tendo em vista, portanto, o protagonismo atual dos magistrados e magistradas, estes devem, cada vez mais, satisfazer o público com quem dialogam. Existindo, na realidade brasileira, um senso comum punitivista enraizado na população, é natural que estes representantes do Poder Judiciário – que põem se colocar, inclusive, como representantes do povo – atuem de maneira a corroborar o punitivismo, com decisões que desafiam a Constituição Federal, normas processuais e todo um sistema que deveria atuar de forma imparcial e neutra.

PROPAGAÇÃO DO DISCURSO PUNITIVISTA E SUA INCORPORAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO

Inicialmente, cabe referir que a incorporação de discursos populistas punitivistas advindos dos Estados Unidos ganharam terreno fértil na realidade brasileira e latinoamericana, tendo em vista a precariedade das instituições (ZAFFARONI, 2015), fato que foi alvo de debate anteriormente. A desigualdade social é, sem dúvidas, um facilitador nesse processo. Uma classe média sem esperanças, sem nada a alcançar, torna-se anômica⁴.

2 Ver Schwartz (2011, p. 130).

3 Ver o *Mapa do Encarceramento – os jovens no Brasil*, disponível em: <<http://juventude.gov.br/articles/0009/3230/mapa-encarceramento-jovens.pdf>>.

4 Zaffaroni trabalha tanto com a anomia de Durkheim, pois à classe média não servem mais as leis anteriores de acesso à riqueza, quanto com Robert Merton, pois não existem vias legítimas para esse acesso.

Conforme visto, o apoio popular é condição necessária e, a partir desta condição apática dessa classe, a ideia de recrudescimento penal vem à tona e torna-se protagonista nos discursos. A partir disso, os discursos populistas punitivistas se difundem e tornam-se verdadeiras mercadorias. Na mídia, por exemplo, sua propagação gera conteúdo e audiência, o que dá vazão ao surgimento de diversos noticiários sensacionalistas, que tratam de casos policiais de forma espetacularizada e com o mote da vingança sempre aparente.

A ideia de que se obtém mais segurança com o sancionamento de leis repressoras é vendida pelos políticos e mídia diariamente (ZAFFARONI, 2015). Propostas de criação de mais tipos penais, aumento de pena para determinados crimes, regimes iniciais de cumprimento de pena mais gravosos, dentre outros exemplos tornam-se cotidianas no Poder Legislativo. Atualmente, inclusive, o atual Ministro da Justiça e da Segurança, Sergio Moro, propôs o chamado “Projeto Anticrime”⁵ que contém diversas propostas neste sentido, como por exemplo a seguinte mudança em relação ao conceito de legítima defesa:

Art.25 [...]

Parágrafo único. Observados os requisitos do caput, considera-se em legítima defesa:

I - o agente policial ou de segurança pública que, em conflito armado ou em risco iminente de conflito armado, previne injusta e iminente agressão a direito seu ou de outrem; e

II - o agente policial ou de segurança pública que previne agressão ou risco de agressão a vítima mantida refém durante a prática de crimes.” (NR) (ANTEPROJETO DE LEI, 2019)

Conforme previsto no artigo, portanto, os agentes policiais ou de segurança pública estariam autorizados a matar, sob proteção do instituto da legítima defesa, não apenas em situações concretas de conflitos armados, mas quando na iminência destes também. Este é apenas um exemplo de incorporação destes discursos punitivistas por autoridades. Zaffaroni (2015) afirma que, atualmente, o exercício do poder punitivo é tão irracional que não permite debate, discussões, questionamentos. É um discurso vazio que despreza qualquer técnica e ideologia. O autor completa “não é regido por nenhuma ideia, e sim justamente pelo extremo oposto: é o vazio do pensamento” (ZAFFARONI, 2015, p.79).

A razão pela qual magistrados e magistradas aderem e propagam estes discursos divide opiniões. Zaffaroni (2015), por exemplo, afirma que esses são submetidos a uma espécie de pressão e, caso optem por não decidir como a mídia e o senso comum pensam, serão desqualificados. Com a atual visibilidade destes juízes, então, estes não teriam mais “brechas para, eventualmente, cometer equívocos, muito menos autoridade para julgar com argumentos que não agradem a população” (KOBIELSKI, 2019). Ocorre que, este argumento parece totalmente equivocados. Os magistrados e magistradas deveriam, em verdade, conter essa “onda” punitivista proferindo decisões que fossem de acordo com direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Constituição Federal Brasileira e com as regras dispostas nos Códigos Penal e de Processo Penal, afinal, esses que possuem a técnica necessária para frear tais discursos rasteiros e vagos.

Sobre este tema, algumas pesquisas⁶ já demonstraram que os magistrados e magistradas decidem de maneira seletiva, preconceituosa e estigmatizadora. Cabe, enfim, refletir sobre as razões que levam estes

⁵ Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1549284631.06/projeto-de-lei-anticrime.pdf>. Acesso em: 04/07/2019.

⁶ Destacamos aqui as pesquisas realizadas por Carolina Costa Ferreira (2013), Ela Castilho e Fabiana Barreto (2009) e pelo IBBCRIM (2005). Todas demonstraram que os julgadores decidem com base em julgamentos morais, tratam os réus de maneira distinta dependendo do crime que cometeram e, inclusive, podem ser mais punitivistas quando os réus são assistidos pela Defensoria Pública.

juizadores a agirem dessa forma. Algumas pistas, sem dúvidas, foram dadas aqui. O fato de o Poder Judiciário não ser estruturado de maneira condizente com a realidade brasileira com certeza interfere nisso, assim como a incorporação de discursos punitivistas estadunidenses pela classe média brasileira. Afinal, quem estes juizes pretendem representar? O que pretendem defender? Por qual razão suas atuações muitas vezes não condizem com as leis que estes estudaram para aplicar?

Parece que, cada dia mais, estas perguntas estão longe de serem respondidas. A atualização dos modos de atuação é diária, chegando ao ponto de juizes ocuparem cargos políticos no cenário contemporâneo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da revisão bibliográfica realizada, pode-se concluir que o Poder Judiciário incorporou, por uma série de razões, o discurso populista punitivista proferido pelo senso comum em suas decisões.

Constatou-se, de início, a ineficiência do Poder Judiciário no cumprimento de suas funções manifestas, ou seja, as funções que se propõe a realizar. No viés da justiça criminal, essa ineficiência é mais sentida, tendo em vista que, nesse caso, lida-se com a liberdade individual. Neste âmbito, apurou-se que o sistema informa à população uma função, e realiza exatamente o contrário desta. Em termos básicos, diz promover a justiça e acaba, na prática, fortalecendo as injustiças. Não se trata apenas de condenar inocentes, mas também de condenar indivíduos selecionados previamente. O resultado são cadeias lotadas de apenados negros, vulneráveis economicamente, jovens e de baixa escolaridade.

A demanda por protagonismo do poder Judiciário a partir dos anos 1980 também pode ser uma razão para que esse acabe utilizando-se de discursos do senso comum em suas decisões. Esse fenômeno, conforme abordado neste texto, transformou os magistrados em figuras públicas, sempre exibidas pela mídia, não podendo cometer equívocos ou mesmo decidir conforme a lei, caso esta seja contrária à vontade da população. Entretanto, a hipótese do artigo é de que estes atores não aderem tais discursos por algum tipo de “pressão”, mas sim, invariavelmente, pois acreditam neles, conforme as pesquisas trazidas, que demonstraram o fato dos juizes decidirem com base em convicções pessoais e em preconceitos de raça e classe, entre outros fatores.

Assim, portanto, somando o fato dos magistrados possuírem, via de regra, uma mentalidade estigmatizadora e seletiva, à uma demanda existente – que advém da população e dos meios de comunicação – de um punitivismo mais acentuado, o resultado são cárceres cada vez mais lotados de uma clientela específica. Ressalta-se, por fim, que é sabido que atualmente pode estar havendo uma mudança no cenário com o advento das grandes operações policiais atuais (que, igualmente, tem os magistrados como protagonistas), porém, possivelmente, este giro punitivo não será suficiente para alterar a clientela do sistema penal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminologia**: o controle penal para além da (des) ilusão. Rio de Janeiro: Revan; ICC, 2012.

ANTICRIME, Anteprojeto de Lei. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1549284631.06/projeto-de-lei-anticrime.pdf>. Acesso em: 04/07/2019.

AVRITZER, Leonardo. **Operação Lava-Jato, judiciário e degradação institucional**. In KERSHE, Fábio; JÚNIOR, João Feres (orgs.) Operação Lava-Jato e a democracia brasileira. Contracorrente: São Paulo, 2018.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Justiça penal e segurança pública no Brasil: causas e consequências da demanda punitiva. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 4, p. 94-113, 2009.

BATISTA, Vera Melaguti. **Introdução crítica à criminologia**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BAUMER, Franklin L. **O pensamento europeu moderno - Séculos XVII e XVIII**. Rio de Janeiro: Edições 70, 1977. v. 1.

BAUMER, Franklin L. **O pensamento europeu moderno - Séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Edições 70, 1977. v. 2.

BRASIL. **Mapa do Encarceramento**: Os jovens do Brasil. Brasília, DF: Secretaria Geral da Presidência da República, 2014. Disponível em: <<http://juventude.gov.br/articles/0009/3230/mapa-encarceramento-jovens.pdf>>. Acesso em 20 out. 2017.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de criminologia**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, Salo de. **O papel dos atores do sistema penal na era do punitivismo (o exemplo privilegiado da aplicação da pena)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; BARRETO, Fabiana Costa Oliveira (Coord.). **Avaliação da efetividade das sanções não privativas de liberdade**. Brasília, DF: UnB, 2009. v. 4.

IBCCRIM, IDDD (Org). **Decisões judiciais nos crimes de roubo em São Paulo - a lei, o direito e a ideologia**. São Paulo: IBCCRIM, 2005.

FARIA, José Eduardo. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. **Estud. Av**, v. 18, n. 51, p. 103-125, 2004.

FERREIRA, Carolina Costa. **Discursos do direito penal**: a seletividade no julgamento de crimes de furto, roubo e peculato nos Tribunais Regionais Federais do Brasil. Curitiba: CRV, 2013.

LIMA, Roberto Kant de. Polícia e exclusão na cultura judiciária. **Tempo Social**: Revista de sociologia da USP, v. 9, n. 1, p. 169-183, 1997.

LOPES JR., Aury. **Fundamentos do processo penal**: introdução crítica. São Paulo: Saraiva, 2015.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?** Para uma crítica do direito (brasileiro). Rio de Janeiro: FGV, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial**: o Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

STRECK, Lenio Luis. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão constitucionalmente adequada. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**. v. 17, n. 3, p. 721-732, 20 dez. 2016.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 389-406, Dec. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322008000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25/06/2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322008000200003>.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELLI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro**: parte geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Sérgio Lamarão. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan; ICC, 2015.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Poder judiciário**: crise, acertos e desacertos. Tradução Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ARTIGO

ANÁLISE DO PROTAGONISMO MUNICIPAL EM POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA ZONA SUL DO RIO GRANDE DO SUL

LUIZ ANTÔNIO BOGO CHIES

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e em Ciências Jurídicas e Sociais - Universidad Del Museo Social Argentino. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Pelotas e em Comunicação Social pela Universidade Católica de Pelotas. É professor adjunto da Universidade Católica de Pelotas.

SAMUEL MALAFAIA RIVERO

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas (UCPel), Brasil. Pesquisador do Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários (GITEP). É Mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e graduado em Direito pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel).

RESUMO

De que forma o tema da segurança pública tem surgido na agenda política de municípios afastados dos eixos das capitais e regiões metropolitanas? Esta é a pergunta maior à qual se relaciona esta pesquisa, cujo primeiro resultado é um panorama dos indícios do protagonismo municipal em relação às políticas de segurança pública na Zona Sul do Rio Grande do Sul (RS). A partir de categorias como modelo tradicional de segurança e modelo com cidadania, são analisados dados referentes às candidaturas ao Poder Executivo de 27 municípios em 2012 e 2016, bem como à institucionalização de instâncias municipais favorecedoras do protagonismo político. Os resultados permitem indicar que a pauta da segurança pública consolidou seu ingresso no âmbito das disputas políticas municipais, não obstante ainda se configure como um tema de discursos tensos e estratégias polarizadas por modelos e paradigmas divergentes.

Palavras-chave: Segurança pública; políticas de segurança pública; protagonismo municipal; Rio Grande do Sul; eleições.

ABSTRACT

ANALYSIS OF THE MUNICIPAL PROTAGONISM IN PUBLIC SECURITY POLICIES IN THE SOUTHERN ZONE OF RIO GRANDE DO SUL

In what way has the issue of Public Security been raised in the political agenda of municipalities that are remote from the axes of capitals and metropolitan regions? This is the major question to which the present research relates, whose first result is a panorama of the signs of the municipal protagonism in relation to Public Security policies in the Southern Zone of Rio Grande do Sul (RS). Based on categories such as the traditional security model and model with citizenship, data are analyzed regarding the candidatures to the Executive Power of 27 municipalities in the years 2012 and 2016, as well as the institutionalization of instances favoring political protagonism. The results allow us to propose that the Public Safety agenda consolidated its entry into the scope of municipal political disputes, although it still constitutes a theme of tense discourses and strategies polarized by divergent models and paradigms.

Keywords: Public Security; Public Security policies; municipal protagonism; Rio Grande do Sul; elections.

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.1068

Data de recebimento: 28/12/2018 – Data de aprovação: 26/03/2019

INTRODUÇÃO

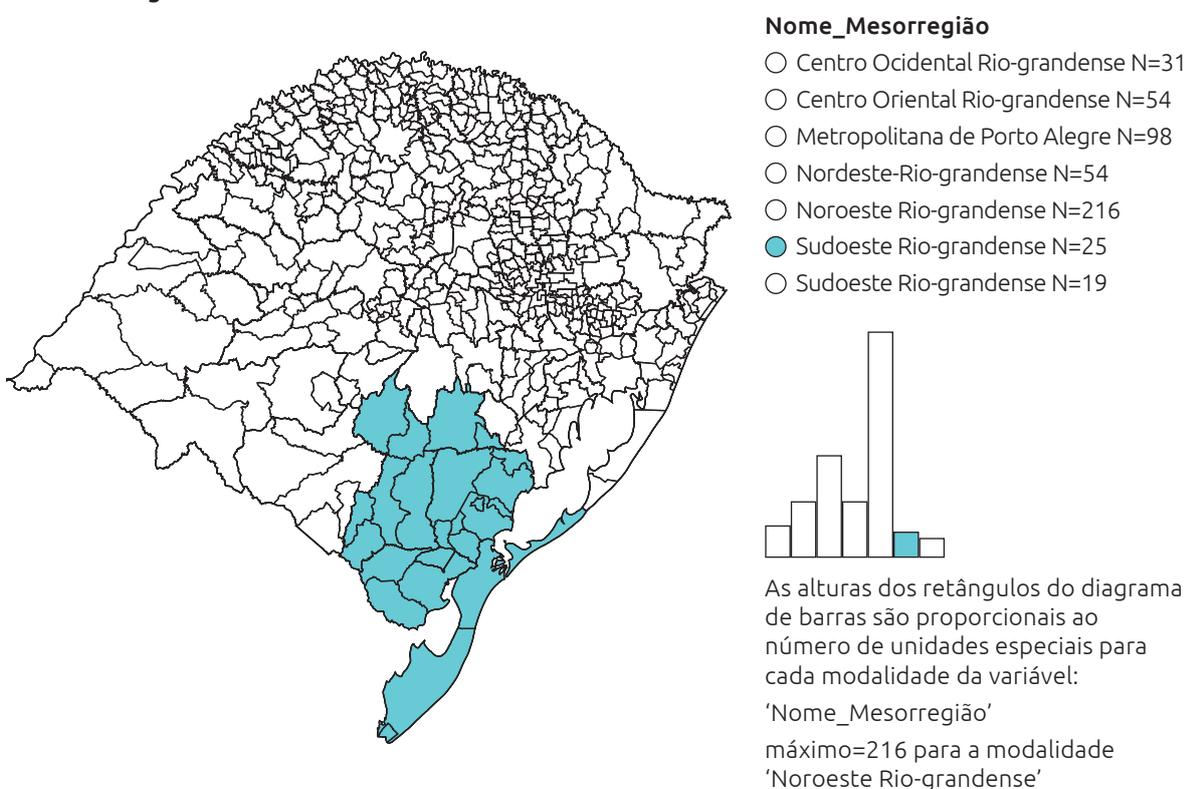
Neste estudo são apresentados dados que permitem refletir acerca do protagonismo municipal em relação às políticas de segurança pública em um recorte geográfico do estado do Rio Grande do Sul (RS), o qual foi denominado Zona Sul. Parte-se da indagação maior sobre a forma como os municípios afastados dos eixos das capitais e regiões metropolitanas têm encarado a criminalidade e a violência. O objetivo é explorar como o tema da segurança tem surgido na agenda política desses municípios.

Ressaltam-se, entretanto, duas peculiaridades da pesquisa: a) tem características exploratórias e visa compor uma percepção inicial de um movimento de incremento do protagonismo municipal no campo da segurança pública (o qual se apresenta como agenda de investigação); b) por tal motivo, registra discursos e estruturas institucionais que devem ser ponderados mais como indícios do movimento do que o próprio já consolidado. Dada a segunda peculiaridade, o estudo pretende estimular e fomentar tal movimento.

O recorte geográfico determinado envolve a Mesorregião do Sudeste Rio-Grandense – uma das sete mesorregiões do RS – e mais dois municípios: Bagé e Aceguá. A mesorregião é formada por 25 municípios agrupados em quatro microrregiões (Figura 1). Dois se destacam como polos regionais: Pelotas e Rio Grande.

FIGURA 1

Mesorregião do Sudeste Rio-Grandense



Elaborado com Philcarto – 02/10/2019 – <http://philcarto.free.fr>

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Os municípios de Bagé e Aceguá foram agregados ao recorte por apresentarem significativa importância na perspectiva regional, por apresentarem experiências em ações de segurança pública (KERBER; PAZINATO, 2013), e ainda, no caso de Aceguá, por estar inserido na Associação dos Municípios da Zona Sul (Azonasul), importante órgão de representação dos municípios neste contexto geográfico.

Consolidou-se, assim, um campo empírico de 27 municípios. Não obstante, o conjunto é tratado como Zona Sul do Rio Grande do Sul (denominação também utilizada para se referir à mesorregião). Tal licença aos limites e critérios geopolíticos é proposta não como uma quebra de cientificidade e credibilidade, mas como uma estratégia a potencializar os resultados da pesquisa, de modo que possam ser também contributivos para ações de atores e instâncias políticas no contexto geográfico da região.

A construção do objeto de pesquisa tendo como eixos o protagonismo municipal na segurança pública e o recorte espacial da Zona Sul do RS decorre das seguintes constatações:

- a. desde os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998, e 1999 a 2003), e com ênfase maior a partir dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2011), um novo tratamento político em relação à segurança pública alargou seu campo empírico e organizacional a partir de uma renovada compreensão federativa, bem como tensionou o que se pode entender como o(s) paradigma(s) de segurança pública, inserindo e reforçando dimensões de prevenção e efetivação da cidadania, ao lado de uma tradicional característica repressiva;
- b. dentro deste contexto, em especial a partir das eleições municipais de 2000, “o tema da segurança pública e mais especificamente do papel dos municípios na área da segurança pública ganhou importância na agenda dos candidatos a prefeito” (MESQUITA NETO, 2011, p. 169). Analisando a relação entre os municípios e a segurança pública, Ursula Dias Peres, Samira Bueno e Gabriel Marques Tonelli (2016) destacam três momentos a partir de 1990: da invisibilidade à entrada dos municípios no debate; a atuação dos municípios como atores coadjuvantes, já em 2003; e o município como protagonista, a partir de 2010;
- c. alguns municípios da Zona Sul do RS não têm ficado alheios a esses processos. Estudo coordenado por Aline de Oliveira Kerber e Eduardo Pazinato (2013) analisou os municípios por meio de um Índice de Municipalização da Segurança (Imusp), 8 dos 27 municípios da região obtiveram categorizações quanto ao seu processo de envolvimento com políticas de segurança pública: Bagé, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte com um processo de municipalização significativo; Arroio Grande com um processo relevante; e Aceguá, Chuí e Jaguarão, incipiente.

Trata-se de um objeto de pesquisa pertinente na medida em que busca analisar, num contexto regional, o desenvolvimento de um processo que se dá no plano nacional, o qual conecta os municípios com um importante elemento de direito e de políticas (públicas e sociais) como é o da segurança.

Também é de se ressaltar que o processo regional de envolvimento municipal com a segurança pública identificado pelo 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança do Rio Grande do Sul (KERBER; PAZINATO, 2013) foi realizado com base em dados de 2012. A realidade já apresenta modificações desde então. Pelotas, por exemplo, possui hoje uma secretaria municipal exclusiva para a segurança pública, a qual não existia em 2012. São, portanto, aspectos desse movimento – em seus avanços e eventuais recuos, em seus desafios e potencialidades, em seus atores e instâncias – que a agenda de pesquisa na qual se insere este texto se propõe estudar.

Duas dimensões do movimento de protagonismo municipal são tratadas: a) propostas de governo registradas no TSE (Tribunal Superior Eleitoral) pelos candidatos a prefeito nas eleições de 2012 e 2016; b) a institucionalização municipal de instâncias favorecedoras do protagonismo municipal, através de legislação em cada município.

Critérios e referenciais de análise serão expostos nos itens a seguir, com a abordagem dos recentes tensionamentos paradigmáticos em relação às políticas de segurança pública no Brasil.

SEGURANÇA PÚBLICA: TENSIONAMENTOS PARADIGMÁTICOS E ENVOLVIMENTO MUNICIPAL

A segurança – não obstante ser conceito polissêmico e apropriável em diferentes sentidos (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013) – é direito individual e social consagrado na Constituição brasileira (artigos 5º e 6º), sendo um dos importantes pilares das perspectivas de realização dos objetivos da República: “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988, art. 3º).

Já a noção de segurança pública – também “conceito ambíguo, utilizado com significados diferentes e as vezes conflitantes” (MESQUITA NETO, 2011, p. 32) – é aqui assumida de acordo com os termos sugeridos por Paulo de Mesquita Neto:

[...] a finalidade ou objetivo de um conjunto de ações realizadas por um conjunto de indivíduos, grupos ou organizações, que podem ser agentes públicos, privados e/ou comunitários, visando sempre, primeiramente e acima de tudo, garantir os direitos dos cidadãos, particularmente à vida e à liberdade, e a igualdade de todos perante a lei. (MESQUITA NETO, 2011, p. 36).

Em sua dimensão política e operacional, como sustentam Arthur Trindade Costa e Renato Sérgio Lima (2014, p. 482), “Trata-se menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais”.

É assumindo esta perspectiva como prioritária que aqui se analisam as intersecções entre segurança pública e o protagonismo municipal na Zona Sul do Rio Grande do Sul.

Marcos significativos na realidade contemporânea do campo da segurança pública brasileira é a Constituição de 1988, pois:

[...] foi a primeira a definir o conceito de segurança pública como distinto do de segurança nacional, o qual disciplinava, nas Constituições anteriores, as atividades de enfrentamento ao crime e à violência.[...]

Todavia, inserir o tema da segurança pública no processo de democratização das instituições era mais do que uma questão de desejo, envolvia ter que lidar com arranjos políticos e institucionais muito mais sólidos do que a própria letra da lei, os quais, se em nada questionados, poderiam vir a comprometer o alcance de qualquer proposta por governos civis. (LIMA; SINHORETTO, 2011, p. 130-131).

Outra divisa histórica desse processo é o texto base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 14), o qual orienta a política “por uma abordagem sistêmica, que valorize a gestão pautada na promoção dos direitos humanos e na valorização profissional”, compreendendo ainda que:

A preservação da ordem pública democrática pressupõe uma ampliação dos atores sociais responsáveis pela área de segurança pública para além das organizações policiais. As instituições de segurança pública estão destinadas a servir os cidadãos e as cidadãs, proteger direitos e liberdades, inibir e reprimir suas violações. As redes sociais, bem como as municipalidades e a Defesa Civil, ganham, nesse contexto, importância estratégica. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 14).

Não obstante o desejo democratizante e o subsequente tensionamento político, sobretudo por parte do governo federal (ao menos entre 2003 e 2011), não se pode considerar que tal transição esteja consolidada, tampouco que não haja resistências, contradições e paradoxos.

Cabe retomar que aqui se assume a segurança pública como um “campo empírico e organizacional”, o qual envolve disputas entre as organizações que o compõem, sobretudo “em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais” (COSTA; LIMA, 2014, p. 482). Nesse sentido, as análises decorrentes de pesquisa coordenada por Renato Sérgio de Lima a respeito da “adesão ao novo paradigma” pelos participantes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em agosto de 2009, são instigantes:

[...] o “novo paradigma” [...] configura-se muito mais como projeto político do que como uma corrente de posições consolidadas. A análise dos dados revela um campo de disputas ainda intensas sobre os significados que Lei, Ordem e Segurança Pública assumem para diversos segmentos envolvidos com a temática da segurança pública. (LIMA; ROMÃO, 2011, p. 172).

Nesse contexto é fundamental que pesquisas na área das políticas de segurança pública sejam subsidiadas por perspectivas teóricas que permitam identificar os diferentes sentidos assumidos pelos atores e instâncias, bem como pelos planos, projetos e ações que decorrem de sua atuação no campo. Para tal fim, assume-se como um primeiro subsídio a categorização de três paradigmas de segurança – nacional, pública e cidadã –, a qual vem sendo utilizada tanto por autores brasileiros (FREIRE, 2009), como de outros países (ARZATE; VELÁZQUEZ, 2014), conforme o Quadro 1.

Salienta-se, acompanhando Freire (2009), que tais paradigmas não são estanques e excludentes, mas permitem, a partir de seus elementos, destacar sentidos em crenças, valores e estratégias de gestores e atores das políticas de segurança. O seu uso como referencial nesta análise é complementado por outras abordagens teóricas e metodológicas de identificação de sentidos.

Em relação aos modelos de segurança pública, seguindo Túlio Kahn (2005) e Luiz Eduardo Soares (2005), as categorias estabelecidas foram: a) modelo de segurança tradicional, que enfatiza o papel repressivo e operacional de agências e atores, priorizando, no caso prisional, aumento de vagas e unidades para o encarceramento, compra de mais equipamentos, melhoria no treinamento, focalizando o debate na custódia e fiscalização de presos (provisórios ou definitivos); b) modelo de segurança com cidadania, que enfatiza o caráter pluriagencial e comunitário, partilha a visão de que a segurança deve converter-se em um tema transversal do conjunto das políticas públicas (estaduais e municipais), e que, impulsionada pelo poder público, deve ser exercida em conjunto com a sociedade civil, envolvendo planejamento e ações tanto repressivas como preventivas.

QUADRO 1

Paradigmas de segurança, segundo dimensão de análise

Dimensão de análise	Paradigmas de segurança		
	Segurança nacional	Segurança pública	Segurança cidadã
Objetivo	Proteção dos interesses nacionais, associados às preferências dos detentores de poder	Preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio	Promoção de convivência cidadã, prevenindo e controlando a violência
Conceito de violência	Ameaça aos interesses nacionais, à soberania e à ordem pública	Ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio	Fatores que ameaçam o gozo pleno da cidadania; a violência é multicausal
Papel do Estado	Eliminação de qualquer ameaça aos interesses nacionais; foco na atuação das Forças Armadas	Controle e prevenção da violência; foco nas instituições policiais e nas estratégias de repressão	Implementação de políticas setoriais articuladas com foco no âmbito local; atuação do governo federal, estados e municípios.
Papel dos indivíduos	Submissão; os indivíduos não participam das decisões	Eleitores; pouca participação ativa na política	Possui papel preponderante na gestão local das políticas de segurança
Estratégia de política pública	Criação de instituições de repressão a qualquer ato considerado subversivo	Foco na atuação policial e nas estratégias de repressão	Implementação de políticas setoriais integradas voltadas para prevenção e controle; fomento à participação dos cidadãos

Fonte: FREIRE (2009, p. 108-109); compilado pelos autores.

Quanto às estratégias, acompanhando Paulo Mesquita Neto (2011), utilizou-se a perspectiva de que são de ênfase repressiva as que limitam seus objetivos e resultados à identificação e prisão ou apreensão dos responsáveis pela prática de crimes, infrações e violências; e, de ênfase preventiva aquelas cujos objetivos e resultados são a redução do crime e da violência, do dano causado pelo crime e pela violência e da reincidência na agressão e vitimização.

No que se refere à participação dos municípios nas políticas de segurança pública, trata-se de um processo ainda recente, o qual está permeado por múltiplas peculiaridades e desafios. Uma primeira peculiaridade decorre da própria Constituição federal. Ao tratar da segurança pública no seu artigo 144, não obstante registre que a mesma é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, é tímida em conferir atribuições e competências aos municípios, os quais, dentro da perspectiva de configuração de um campo organizacional, são mencionados apenas no § 8º, o qual dispõe que [os municípios] “poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Logo, as administrações municipais não se veem necessariamente exigidas a assumir responsabilidades com questões de segurança pública (seja numa concepção restrita, seja numa concepção ampla). Diante disso:

A atuação das prefeituras é condicionada por diversos fatores, incluindo inclinações dos prefeitos e de seus partidos, mas principalmente pelos problemas de segurança pública no município e pelas demandas da população, pelos investimentos estaduais na prevenção do crime e da violência e

na melhoria da segurança pública no município e pelos recursos disponíveis no município para investimento na área da segurança pública (MESQUITA NETO, 2011, p. 175).

Outro fator a ser considerado é o de que quando as administrações municipais passam a se envolver com a segurança pública podem acabar participando também das disputas e paradoxos da área. Assim, nas análises que se seguem, aspectos como o porte do município são levados em consideração, haja vista que “existe uma relação clara entre criminalidade e o tamanho da cidade” (KAHN, 2005, p. 53) e os níveis de criminalidade são um fator significativo para que o município passe a se envolver mais ativamente com políticas de segurança pública.

ZONA SUL DO RS: INDÍCIOS DE PROTAGONISMO NA SEGURANÇA PÚBLICA A PARTIR DAS CANDIDATURAS AO EXECUTIVO MUNICIPAL

O conjunto de 27 municípios desta análise representa 9,56% da população do estado do Rio Grande do Sul, reunindo 1.082.293 habitantes (IBGE, 2018). Compreende uma área de 48.184,707 km², o que equivale a 17% do território do estado. O índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) varia de 0,623 (São José do Norte) a 0,744 (Rio Grande), oscilando entre as faixas de alto e médio desenvolvimento humano, conforme a classificação proposta pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (IBGE, 2013, 2017).

Os municípios foram divididos em quatro estratos populacionais (Tabela 1) a fim de favorecer as análises que consideram o porte dos municípios, dado relevante em termos de índices de violência e criminalidade (KAHN, 2005).

TABELA 1

Número de municípios e distribuição da população, segundo porte populacional

Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2018

Porte populacional	Municípios	Número de municípios	Distribuição da população (%)
Pequeno porte I – até 20.000 habitantes	Aceguá, Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Candiota, Cerrito, Chuí, Cristal, Herval, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pinheiro Machado, Santana da Boa Vista, Turuçu.	15	55,6
Pequeno porte II – entre 20.001 e 50.000 habitantes	Caçapava do Sul, Capão do Leão, Encruzilhada do Sul, Jaguarão, Piratini, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul	8	29,6
Médio porte – entre 50.001 e 100.000 habitantes	Canguçu	1	3,7
Grande porte – mais de 100.000 habitantes	Bagé, Pelotas, Rio Grande	3	11,1
Total		27	100,0

Fonte: IBGE (2018). Elaborado pelos autores.

Como primeira dimensão de análise foram coletados no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) os registros das propostas dos candidatos a prefeito nas eleições de 2012 e 2016.

Foram acessadas propostas de 157 candidaturas. Descartadas as indeferidas pela Justiça Eleitoral, as renúncias e aquelas que não apresentavam propostas disponíveis no site, restaram 145. Entre estas, 83 eram referentes à eleição de 2016 e 62, à de 2012. Neste conjunto mapearam-se as ocorrências a partir do termo “segurança”. Excluídas aquelas em que a identificação não se correlacionava com a área de segurança pública (segurança alimentar, por exemplo), foram computadas as que: a) faziam referência ao tema segurança pública; b) apresentavam um item próprio para tratar deste tema; c) empregavam a expressão “segurança cidadã”; d) continham proposta de criação de uma secretaria municipal específica no campo da segurança.

TABELA 2

**Número e proporção de propostas relativas a segurança pública dos candidatos a prefeito
Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2012-2016**

Propostas analisadas	2012		2016	
	Nº	Proporção (%)	Nº	Proporção (%)
Propostas com referência à segurança pública	34	55	55	66
Propostas com item específico para segurança pública	21	34	36	43
Propostas que utilizaram a expressão “segurança cidadã”	3	5	2	2
Propostas de criação de secretaria municipal específica	3	5	4	5
total	62	100	83	100

Fonte: TSE (2018). Elaborado pelos autores.

Os resultados dessa análise indicam que, salvo em relação à utilização da expressão “segurança cidadã”, os demais itens aumentaram em números absolutos e em percentuais.

No que se refere aos candidatos eleitos em cada pleito, também se elevou o número daqueles que incluíram o tema da segurança em suas propostas: em 2012 foram 9 candidatos (33%); em 2016 foram 14, o que corresponde a 52% dos cargos do Executivo municipal em disputa.

Detalhando-se, em relação ao pleito de 2016, a quantidade de candidatos que incluíram o tema da segurança pública em suas propostas e o porte do município, verificou-se que nas localidades pertencentes ao estrato grande porte a maioria dos candidatos apresentou propostas em relação à segurança pública. Nas de pequeno porte da faixa I, até 20 mil habitantes, encontra-se um significativo número de registros de que nenhum candidato apresentou propostas em relação ao tema (Tabela 3).

A Tabela 3 também auxilia a refletir sobre a importância que as propostas na área de segurança pública podem ter em relação ao sucesso no pleito eleitoral. Ainda que em seis municípios todos os candidatos tenham apresentado propostas para o setor, e que em outros três a maioria deles tenha feito o mesmo, em 14 localidades os prefeitos que se elegeram incluíam tal item em suas propostas (Tabela 4).

TABELA 3

Número de municípios, por condição de candidatos a prefeito que apresentaram propostas em segurança pública, segundo porte do município

Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2016

Porte populacional	Todos os candidatos apresentaram propostas em segurança pública	Maioria dos candidatos apresentou propostas em segurança pública	Minoria dos candidatos apresentou propostas em segurança pública	Nenhum candidato apresentou propostas em segurança pública
Grande Porte – acima de 100.000 habitantes	1	2	-	-
Médio Porte – entre 50.001 e 100.000 habitantes	-	-	1	-
Pequeno Porte II – entre 20.001 e 50.000 habitantes	4	1	1	2
Pequeno Porte I – até 20.000 habitantes	1	-	8	6
Total de municípios	6	3	10	8

Fonte: TSE (2018). Elaborado pelos autores.

TABELA 4

Número de prefeitos eleitos com propostas em segurança pública, segundo porte de município

Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2016

Porte populacional	Total de municípios	Prefeitos eleitos com propostas em segurança pública	
		Nº	Proporção (%)
Grande porte – acima de 100.000 habitantes	3	3	100
Médio porte – entre 50.001 e 100.000 habitantes	1	1	100
Pequeno porte II – entre 20.001 e 50.000 habitantes	8	5	62
Pequeno porte I – até 20.000 habitantes	15	5	33
Total	27	14	52

Fonte: TSE (2018). Elaborado pelos autores.

Os dados até aqui apresentados sugerem não só o aumento da relevância do tema da segurança pública nas candidaturas ao Executivo municipal, mas também sua crescente importância em relação à escolha por parte do eleitor. Outro aspecto compreende a crescente importância do tema em relação ao porte dos municípios, o que conflui com as análises já realizadas.

A perspectiva quantitativa, entretanto, não pode esgotar a análise, uma vez que o protagonismo municipal ocorre em um contexto que, por um lado, mostra-se desejoso de uma alteração paradigmática em

relação à segurança pública, por outro lado, é incentivado pelo recrudescimento da repressão. Assim, na dimensão qualitativa, para fins de análise das propostas dos candidatos nas eleições de 2016, utilizaram-se as categorias de estratégias com ênfases preventivas e repressivas, conforme aquelas propostas por Paulo Mesquita Neto (2011).

A polarização entre tais estratégias nem sempre é verificada nas propostas dos candidatos, motivo pelo qual se optou por registrar como mistas aquelas que englobavam elementos de ambas as estratégias, grifando-se o sentido predominante. Agregou-se também uma categoria denominada “retórica”, a qual se refere a propostas que se limitaram a mencionar o tema da segurança pública, sem explicitar as estratégias em perspectiva pela candidatura. Registrou-se, por fim, um caso em que o conteúdo relativo à segurança foi negativo a respeito da competência municipal. Nesta análise foram levadas em consideração 52 propostas.

TABELA 5

**Número de propostas de candidatos a prefeito, segundo tipos de estratégias de segurança pública
Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2016**

Tipos de estratégias	Número de propostas
Repressivas	25
Repressivas-mistas	2
Preventivas	5
Preventivas-mistas	6
Preventivas-retóricas	1
Retóricas	12
Segurança pública não é atribuição do município	1
Total	52

Fonte: TSE (2018). Elaborado pelos autores.

A proposição de estratégias repressivas, seguida das meramente retóricas, ainda prevalecem entre as candidaturas ao Executivo municipal na região. Uma maior diversidade quanto às estratégias entre as propostas dos candidatos, como seria previsível, é encontrada nos municípios de grande porte.

TABELA 6

**Número de propostas de candidatos a prefeito, segundo tipos de estratégias de segurança pública
Municípios selecionados, 2016**

Tipos de estratégias	Bagé	Pelotas	Rio Grande
Repressivas	2	1	-
Repressivas mistas	-	-	1
Preventivas	2	-	-
Preventivas mistas	-	2	1
Preventivas retóricas	-	-	-
Retóricas	1	2	4
Segurança pública não é atribuição do município	-	1	-
Total de candidaturas	5	6	6

Fonte: TSE (2018). Elaborado pelos autores.

Já nos municípios de pequeno porte, e com maior ênfase nos de até 20 mil habitantes, há uma prevalência das propostas focadas em estratégias repressivas, ou mesmo restrição a esse tipo de proposta, como pleitear junto ao governo estadual o aumento dos efetivos das polícias civil e militar no município, estabelecer convênios para a aquisição de novas viaturas e intensificar patrulhas e operações policiais.

TABELA 7

Número de candidatos a prefeito, por tipos de estratégias de segurança pública nas candidaturas Municípios de médio e pequeno porte da Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2016

Porte populacional	Todas repressivas	Maioria com ênfase repressiva	Todas com ênfase preventiva	Maioria com ênfase retórica	Todas retóricas
Médio porte – entre 50.001 e 100.000 habitantes	-	1	-	-	-
Pequeno porte II – entre 20.001 e 50.000 habitantes	2	2	1	1	-
Pequeno porte I – até 20.000 habitantes	5	2	1	-	1

Fonte: TSE (2018). Elaborado pelos autores.

Os dados, mais uma vez, acompanham as abordagens já realizadas no campo de estudos das políticas de segurança pública quando estas envolvem o protagonismo municipal.

INSTÂNCIAS MUNICIPAIS PARA O PROTAGONISMO

O segundo conjunto de dados trabalhados se relaciona com a institucionalização de instâncias favorecedoras do protagonismo municipal. Nesta análise, para se viabilizarem perspectivas comparativas entre os cenários de 2012 e 2018, buscou-se uma aproximação com os critérios estabelecidos para a construção do Índice de Municipalização da Segurança (Imusp), no Censo de 2012, coordenado por Kerber e Pazinato (2013). O foco recaiu sobre as seguintes dimensões: Gerencial – Secretaria, Conselho Municipal, GGI-M (Gabinete de Gestão Integrada Municipal), Observatório; Financeira – Fundo Municipal de Segurança; e Local – Guarda Municipal.

Em relação a tais aspectos, os dados do 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança do Rio Grande do Sul (KERBER; PAZINATO, 2013) indicam a presença das referidas estruturas nos municípios conforme o Quadro 2.

Entre os critérios elencados, o GGI-M é o único presente em todos os municípios, circunstância compreensível uma vez que é estrutura necessária à perspectiva de acesso a recursos públicos. Não obstante, estruturas complementares e relevantes – em especial para uma gestão racional da segurança pública –, como o Observatório, não tinham sido recepcionadas pela quase totalidade dos municípios em destaque.

A perspectiva da participação democrática mais ampliada, por meio do Conselho Municipal de Segurança Pública, também é reduzida na região, tendo em vista que poucos municípios contam com esta estrutura de organização e participação comunitária. O mesmo se verifica quanto à estrutura de financiamento local: apenas Rio Grande e São José do Norte possuíam legislação referente ao Fundo Municipal de Segurança.

A guarda municipal, outra estrutura de destaque para o protagonismo municipal também tinha presença em menos da metade desses municípios.

QUADRO 2

Institucionalização de instâncias de favorecedoras de protagonismo municipal nas políticas de segurança pública

Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2012

Município	Secretaria de Segurança	Guarda Municipal	GGI-M	Observatório de Segurança	Fundo Municipal de Segurança	Conselho Municipal de Segurança
Municípios de Grande Porte						
Bagé	-	-	Sim	Sim	-	Sim
Pelotas	Conjunta (1)	Sim	Sim	-	-	Sim
Rio Grande	Conjunta (1)	Sim	Sim	-	Sim	-
Municípios de Pequeno Porte II						
Jaguarão	-	-	Sim	-	-	-
São José do Norte	-	Sim	Sim	-	Sim	-
Municípios de Pequeno Porte I						
Aceguá	-	-	Sim	-	-	-
Arroio Grande	-	-	Sim	-	-	-
Chuí	-	-	Sim	-	-	-

*Fonte: KERBER; PAZINATO (2013).
 (1) Secretaria conjunta com outra área.*

Coerente com a perspectiva de que o porte dos municípios influi no exercício de protagonismo em relação à segurança pública (KAHN, 2005), as três localidades de grande porte (Bagé, Pelotas e Rio Grande) eram as que já em 2012 possuíam estruturas mais fortalecidas, ainda que até o momento nenhuma tivesse instalado uma secretaria municipal exclusiva.

Para a coleta de dados referentes ao contexto de 2018 adotou-se como estratégia a busca pelas legislações municipais, ressaltando-se que a mera existência de uma lei não significa que a estrutura prevista esteja em adequado funcionamento. Isso é bastante significativo, por exemplo, para o caso dos Conselhos Municipais¹, como no caso de Pelotas, em que a lei existe, mas o Conselho é inoperante.

Não obstante, é possível se compreender, dentro da ponderação de uma tendência de movimento em direção ao protagonismo, que a existência da legislação já é um indicativo favorável, o qual depende das vontades políticas e dos campos de forças locais para a efetividade e produção de resultados.

O Quadro 3 apresenta os resultados em relação aos 27 municípios pesquisados.

¹ Cabe registrar que em relação aos Conselhos Municipais não se incluiu a existência dos órgãos denominados CONSEPRO (Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública), pois sua natureza difere da expectativa de existência de fóruns mais democráticos de gestão municipal da segurança pública.

QUADRO 3

Legislações municipais de instâncias favorecedoras de protagonismo municipal nas políticas de segurança pública

Zona Sul do Rio Grande do Sul, 2018

Município	Secretaria de Segurança	Guarda Municipal	GGI-M	Observatório de Segurança	Fundo Municipal de Segurança	Conselho Municipal de Segurança
Municípios de Grande Porte						
Bagé	Lei 5.680/17 (*)	Lei 5.875/18	Lei 4.718/09	Lei 4.718/09	Lei 5.645/16	-
Pelotas	Lei 6.423/17	Lei 3284/90	Lei 5.828/11	Lei 5.828/11	Lei 6.332/16	Lei 4.895/03
Rio Grande	Lei 8.184/18 (*)	Lei 5.331/99 Lei 8.184/18	Lei 6.701/09 Lei 8.184/18	Lei 6.701/09	Lei 6.701/09 Lei 7.111/11	-
Municípios de Médio Porte						
Canguçu	-	-	Lei 3.306/09 Lei 4.223/15	Lei 3.306/09	-	Lei 4.222/15
Municípios de Pequeno Porte II (1)						
Capão do Leão	-	-	Lei 1.291/09	Lei 1.291/09	-	-
Encruzilhada do Sul	-	-	Lei 3.136/11	Lei 3.136/11	-	-
Jaguarão	-	-	-	-	-	Lei 6.085/14
Piratini	-	-	-	-	Lei 1.634/15 Lei 1.656/15	-
São José do Norte	-	LO - 1990	Lei 756/15	Lei 756/15	Lei 650/13	Lei 650/13
Municípios de Pequeno Porte I (2)						
Aceguá	-	-	Lei 696/09	Lei 696/09	-	-
Candiota	-	-	Lei 1.048/09	-	-	-
Chuí	-	-	Lei 1.111/09	Lei 1.111/09	-	-

(1) Três municípios não possuem qualquer legislação no campo: Caçapava do Sul, Santa Vitória do Palmar, São Lourenço do Sul.

(2) 12 municípios não possuem qualquer legislação no campo: Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Cerrito, Cristal, Herval, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pinheiro Machado, Santana da Boa Vista, Turuçu.

Ainda que o Quadro 3 pareça registrar mais ausências do que institucionalizações, ele é significativo em termos do movimento que está sendo proposto como uma tendência.

Um olhar mais atento ao item indicativo das datas das legislações permite verificar que mais municípios, em anos recentes, têm institucionalizado instâncias que remetem a estruturas relevantes para um gradual protagonismo em relação à segurança pública.

Não deixam os dados, entretanto, de reforçar tendências já conhecidas, tal como o fato de que o porte do município é fator significativo para um ingresso dos poderes locais nesse campo das políticas públicas, ou mesmo a preponderância de institucionalizações que, por um lado, refletem novas perspectivas de gestão, por outro, são *conditio sine qua non* para o acesso a recursos federais.

Por fim, é pertinente uma nota comparativa entre a situação dos oito municípios destacados em 2012 pelo 1º Censo (KERBER; PAZINATO, 2013) e suas situações em 2018. Em relação aos de grande porte:

Bagé passa a ter uma secretaria municipal de segurança (mesmo que conjunta com outra área das políticas públicas), implementa a guarda municipal e elabora legislação referente ao fundo municipal; Pelotas cria uma secretaria municipal exclusiva e institucionaliza o observatório e o fundo municipal; e Rio Grande modifica sua legislação em relação ao fundo e mantém as demais instâncias que já possuía.

Nos municípios de pequeno porte, com população entre 20.001 e 50.000 habitantes, São José do Norte renova legislações e amplia suas instâncias com o observatório e o conselho municipal; e Jaguarão também cria o conselho municipal.

Os menores movimentos são os dos municípios com até 20 mil habitantes, apenas dois deles, Aceguá e Chuí, registram legislação em relação ao observatório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto pesquisado, ainda que circunscrito a uma região do estado do Rio Grande do Sul, permite afirmar que a pauta da segurança pública consolidou seu ingresso no âmbito das disputas políticas municipais e, portanto, passa também a fazer parte de um horizonte de protagonismo do Poder Executivo deste nível federativo, não obstante ainda se configure como um tema de discursos tensos e estratégias polarizadas por modelos e paradigmas divergentes.

Sustenta esta proposição o gradual incremento no percentual de candidaturas municipais que se referem ao tema da segurança pública, no recorte geográfico pesquisado – passou de 55%, em 2012, para 66%, em 2016. Esse movimento foi acompanhado pela elevação do número de candidaturas que incluem itens específicos em seus programas, de 34% para 43% (Tabela 2), bem como pela verificação de que 52% dos prefeitos eleitos em 2016 abordaram a segurança pública em sua candidatura (Tabela 4).

Entretanto, a adesão ao modelo tradicional de segurança pública e à ênfase em estratégias repressivas ainda é predominante, sobretudo nos municípios de pequeno porte (Tabela 7), em relação aos quais os conteúdos das propostas dos candidatos estão mais focados na demanda por ações do estado (compra de equipamentos e reforço nos contingentes policiais), em detrimento do protagonismo do Executivo local.

Ainda que se considere que a indução financeira da União (situação que já se retraiu) tenha sido uma das significativas causas de um movimento ao protagonismo municipal na segurança pública, é possível se propor que ao menos nas cidades de maior porte a perspectiva de que a questão não lhes compete tem se alterado. O que não significa, obviamente, que as intensas disputas que caracterizam o campo organizacional da segurança pública tenham sido superadas.

A perspectiva que este estudo sugere é de que o protagonismo municipal na segurança pública é um movimento sem volta, ainda que seja um movimento complexo e repleto de contradições entre o tradicional-repressivo e o preventivo-cidadão, bem como repleto de possibilidades de avanços e recuos.

O compromisso das instâncias acadêmicas e de pesquisa será, portanto, o de acompanhar esse movimento. Estabelecer agendas de investigação que possam descrever, analisar e contribuir com as suas dinâmicas e dimensões, incluindo uma diversidade de aspectos que o matizam, tais quais alguns aqui assinalados e inicialmente explorados em relação à Zona Sul do Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARZATE, José Luis Palacios; VELÁZQUEZ, José de Jesús Sierra. El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz. In: ESTRADA RODRÍGUEZ, José Luis (Coord.). **Seguridad Ciudadana: Visiones compartidas**. Toluca/México: IAPEM, 2014. p. 45-68.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Texto-Base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2009.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 482-490.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 2, p. 100-114, 2009.

IBGE. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros**. Brasília, DF: IBGE, 2018. Acesso em: 18 dez. 2018.

IBGE. **Brasil em síntese**. Brasília, DF: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

IBGE. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília, DF: IBGE, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 45-92.

KERBER, Aline de Oliveira; PAZINATO, Eduardo. **Dossiê do 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança do Rio Grande do Sul**. Curitiba: Multideia, 2013.

LIMA, Renato Sérgio de; ROMÃO, Wagner de Melo. Como medir a adesão ao novo paradigma proposto pela organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública? In: LIMA, Renato Sérgio de. **Entre Palavras e Números: Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011. p. 155-172.

LIMA, Renato Sérgio de; SILVA, Guilherme Amorim Campos da; OLIVEIRA, Priscila Soares de. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, p. 58-82, 2013.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline. Qualidade da democracia e polícias no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio de. **Entre Palavras e Números: Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011. p.129-152.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: QuartierLatin; Fapesp, 2011.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 36-56, 2016.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 15-44.

ARTIGO

MILITARIZACIÓN Y LEGALISMO COMO ENCAUCES DE LA GESTIÓN POLICIAL DE LA CRIMINALIDAD EN BRASIL

JASEFF RAZIEL YAURI-MIRANDA

Doutorando em Sociedade, Política e Cultura na Universidade do País Basco (UPV/EHU). Mestre em Governança e Estudos Políticos (UPV/EHU), Bacharel em História com Formação complementar em Ciência Política (UFMG, Brasil) e Universidad de Santiago de Compostela (USC). Membro do Centro de Estudos de Inteligência (CEEIG-UFMG) e coordenador do Comitê em Direito Internacional e Governança na Associação Internacional de Estudantes de Ciência Política (IAPSS).

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar cómo la militarización y el legalismo de las instituciones policiales brasileñas afectan su rol y la gestión de la criminalidad en Brasil. Esta característica doble del sistema brasileño mantendría una funcionalidad que regula, de forma cualitativa, la proporcionalidad del uso de la fuerza y la capacidad de procesar delitos ante la Justicia. Se verifica cómo esas estructuras se mantuvieron desde el inicio de la Nueva República, y se concluye que la militarización y el legalismo de los cuerpos de seguridad policial siguen imprimiendo los límites de la acción gubernamental mientras se amplifican salidas individualistas y conservacionistas como horizontes meta-políticos para tratar la criminalidad.

Palabras clave: militarización, policía, seguridad pública, investigación criminal, criminalidad.

ABSTRACT

MILITARIZATION AND LEGALISM AS PATHS FOR THE BRAZILIAN POLICE MANAGEMENT OF CRIME

This paper aims to analyze how the militarization and legalism structures attached to police institutions affected these institutions and the answers against criminality in Brazil. This double feature of the Brazilian system is supposed to affect the proportionality of coercion and the ability to prosecute crimes before the courts. It is verified how those structures were maintained from the beginning of the New Republic, imposing the limits and the logics to security policies, whereas individualistic and conservatism solutions against crime appear as current meta-political goals in this subject.

Key words: militarization, police, public security, criminal prosecution, crime.

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.923

Data de recebimento: 12/03/18 – Data de aprovação: 21/04/19

INTRODUCCIÓN

En 1988, con la última Constitución brasileña, se esperaba comenzar un periodo de refundación democrática, de mejores derechos sociales, y de paz urbana ante la criminalidad que ya se manifestaba en algunas regiones. Desde entonces, mientras se han producido cambios en otras áreas – desde reformas gerenciales en la

administración pública en los años 90 hasta el incremento de la capacidad de ayuda social a inicio de este siglo – la criminalidad se ha convertido en una cuestión irresoluble. Ante la creciente complejidad de este fenómeno, desde la década de 1970, se pensaba en desarrollar nuevos modelos de seguridad. Por ejemplo, uno en el cual la policía fuera más allá del uso del arma y del enfoque sobre el hecho delictivo. El sociólogo Daniel Cerqueira (2007) cita a Blumstein, Cohen y Nagin (1978), y a Spelman y Brown (1984), como estudiosos del mundo anglosajón que “cuestionaron el modelo tradicional de lucha contra el crimen, marcado por estrategias enfocadas en arrestar y neutralizar delincuentes” (CERQUEIRA; CARVALHO, 2007, p.13). A finales del siglo pasado, en América Latina también se hablaba de remodelar una policía que se orientaba a la neutralización de conflictos. Era esencial pensar prácticas intersectoriales, sobre todo con acciones junto a las comunidades en las periferias de las metrópolis. También era necesario pensar en sectores como la cultura o la educación, situados fuera del rango de acción del agente o comisario. En teoría, se demandaba una remodelación interna del trabajo de la policía. A pesar de esto, los programas contra la criminalidad han enfrentado una inercia en el modo de operatividad policial produciendo resultados mínimos. Tales limitaciones se han verificado incluso en experiencias comunitarias, algunas con relativo éxito, pero de difícil ampliación en escala geográfico-temporal (DAMMERT, 2007; LAGOS & DAMMERT, 2012), lo que nuevamente pone bajo el foco el peso de la configuración institucional de las propias policías, así como de su relación con otros actores sociales.

En ese sentido, el objetivo de este artículo es analizar estructuras como la militarización y el legalismo de las instituciones policiales brasileñas, y su influencia en el rol de las mismas, así como en la gestión de la criminalidad en Brasil. Es decir, se intenta analizar cómo el doble énfasis – militarización y el legalismo – en el sistema brasileño ha marcado cualitativamente (en proporcionalidad del uso de fuerza y de efectividad de procesamiento de delitos) el tratamiento de la criminalidad en un marco temporal que se inicia con la promulgación de la Constitución de 1988 hasta 2016, año del vuelco político de la última etapa republicana y que permite un mínimo distanciamiento temporal hacia el presente. Para tal, el estudio se basa en un análisis teórico deductivo a partir del marco de los “legacy constraints” (constricciones de legado, en traducción libre) (COLLIER & COLLIER, 2002; DAVID, 2007). Es decir, este análisis parte del fundamento de que los antecedentes importan para explicar la configuración política actual dentro de un sistema social y expresa una (des)continuidad que marca la trayectoria y el desarrollo de los ámbitos políticos. Sin embargo, ningún modelo único de cambio o el impacto de eventos pasados puede hacer justicia a los múltiples niveles de causalidad en las explicaciones de un fenómeno (PIERSON & SKOCPOL, 2002; IMMERGUT, 2006; STEIMO, 2008). Por lo tanto, huimos de un marco de causalidad lineal estricta y de correlación entre variables para verificar una hipótesis determinada. En cambio, se construye una mirada holística de interdependencia y simultaneidad entre distintas unidades de análisis (como instituciones, leyes y prácticas informales) que son movilizadas a partir de bibliografía reconocida y documentos legales del área para cuestionar y encontrar respuestas con respecto a un caso o fenómeno particular (IMMERGUT, 2006).

La primera sección del artículo analiza el origen organizativo y funcional de las instituciones policiales en la Nueva República. Para ello, se recurren a fuentes documentales de la época de la Asamblea Nacional Constituyente para mapear cómo las fuerzas de seguridad se posicionaron ante posibles cambios que se asomaban en la política del país. A partir de la tal configuración legal e institucional, la segunda sección analiza la militarización de la policía militar en la contención del crimen. La tercera sección analiza el legalismo de la policía civil, identificando dicho término junto al procesamiento de crímenes junto a jueces y fiscales. La cuarta sección analiza este carácter doble de las instituciones policiales de forma global, planteando consecuencias sociopolíticas que se procesan ante la falta de una visión sistémica y de reformas de las estructuras policiales. Se ha compilado bibliografía especializada en administración pública, ciencia política y trabajos sobre análisis policial, mientras se han utilizado archivos de la Asamblea Constituyente y

a la legislación en el tema de la seguridad pública. La conclusión señala que la militarización y el legalismo de las fuerzas policiales, estructura organizativa y funcional mantenida desde el comienzo de la última etapa republicana, imprime la lógica general y los límites para tratar el fenómeno de la criminalidad.

LA GESTIÓN POLICIAL EN LA NUEVA REPÚBLICA

La promulgación de la Constitución en 1988 parecía una “ventana de oportunidad” para discutir nuevos rumbos en la seguridad. No obstante, la nueva Carta alteró de manera tímida las prácticas institucionales y los fundamentos de las instituciones policiales. Tal momento fue especialmente utilizado para reconfigurar el papel de las fuerzas armadas, ya que se buscaba “redefinir las nuevas relaciones civiles-militares para asegurar las futuras instituciones democráticas” (OLIVEIRA, 1987, p.79-93). La seguridad pública fue entendida como “seguridad del orden público”, como una tarea a cargo de las policías estatales (Civil y Militar), de la Policía Federal, del Cuerpo de Bomberos, de los Guardias Municipales y de los Agentes Carcelarios (Art.144 CF).

El mantenimiento de una policía de vigilancia y militarizada, resultó de la “inercia” histórica o del interés en preservar dichos órganos como grupos auxiliares del ejército. Considerando la teoría del institucionalismo histórico y *path dependence*, esa elección re-afirmó una configuración organizativa que difícilmente sería modificada en gobiernos posteriores. Si el combate a la disidencia política no tenía más sentido con el fin de la Guerra Fría, esto tampoco significó que se implementaran cambios sustanciales en el ámbito de la seguridad pública. Esta inercia, que dictó el tono de la redemocratización, se justificaría porque, para las fuerzas del orden, el nuevo contexto estaba repleto de amenazas como la “proliferación de estupefacientes, la crisis de autoridad, la inversión de valores, la facilidad del ciudadano en armarse, las deficiencias del sistema judicial y la violencia urbana”¹ (OLIVEIRA, 1987, p.107). Tales amenazas demandaban, por lo tanto, una acción contundente de las fuerzas de seguridad, dejando poco espacio para repensar estructuras organizativas a pesar de los abusos de derechos civiles y políticos cometidos en la dictadura anterior.

Un ejemplo de esa continuidad proviene del análisis de los Diarios de la Asamblea Constituyente (ANC). En la ANC, la comisión responsable por la seguridad pública evitó que se solaparan jurisdicciones de la policía ostensiva/coercitiva y de la policía de investigaciones. Aquí se destacan las enmiendas del diputado Celso Dourado y de Adylson Motta de 1987. La primera intentó remodelar las policías, creando un organismo que concentrara funciones preventivas e investigativas. Sin embargo, este y otros intentos de reforma no prosperaron, pues, como resumido por el constituyente Nelson Jobim:

Es necesario mantener esa tradición brasileña, que ha funcionado en el sentido de establecer la distinción fundamental entre la policía judicial, por un lado, y la policía con función de patrullar, de otro, reservando a las clásicas policías militares la función de la policía ostensiva y a la policía civil la función del escrutinio de la infracción penal, como órgano auxiliar del Poder Judicial. [...] (Diarios de la ANC, p.1904)

Otras enmiendas, como la del diputado Adylson Motta, entretanto, lograron complementar un acuerdo con otros diputados de la época que buscaban una solución que satisficiera a los representantes de las fuerzas de seguridad pública en la ANC.

1 Esta y otras citas están en traducción libre del portugués.

Si la Policía Civil no pretende ocupar espacios de otros segmentos u organizaciones, tampoco acepta que reduzcan sus prerrogativas, que mutilen sus atribuciones o que otros órganos la tutelén. [...] Se impone así que sea excluida la expresión “preventiva” [sobre una posible inclusión de esta función a la Policía Civil], y esto no es contra la Policía Civil. Los delegados de policía, toda la policía civil está de acuerdo con la supresión, a tal punto que se ha hecho un acuerdo de aprobar este destaque suprimiendo esa expresión para, a continuación, aprobar la enmienda del Constituyente Adylson Motta, que será la próxima enmienda a la siguiente. En esta enmienda, vamos a establecer que la policía civil sea encabezada por Delegados de policía de carrera. Este es el punto neurálgico que importa a la policía civil – la preservación del delegado de policía de carrera en la jefatura de la policía civil, para que no sea la función desvirtuada o la carrera distorsionada o modificada de un gobierno a otro o de acuerdo a las contingencias momentáneas. (Constituyente Gastone Righi, Diarios de la ANC, p.1911)

La actuación de la ANC, en el Capítulo de Seguridad Pública, trabajó con el mecanismo de debate y votación en la Subcomisión de Seguridad, escuchando actores interesados: Asociaciones de la Policía Militar, Clubes de Sargentos y Subtenientes, y la Policía Civil representada por los “delegados” (especie de comisarios jefes) que aseguraron defender los intereses de su corporación. La enmienda Motta fue aprobada con 47 dictámenes favorables, y, según el diputado Bernardo Cabral, esta habría “curado” vicios de la policía civil, impidiendo traer personas ajenas a la función de delegado de policía, “profundo conocedor del derecho y da la investigación”, ya que tal cargo había sido desvirtuado por “órdenes superiores de los militares” en los años de la represión. Tal grado de aceptación también se explica por opiniones como las del diputado Luíz Salomão, para quien, por el hecho de definir las directrices de las policías, la enmienda tenía el mérito de

“dar más nitidez y transparencia a las prácticas institucionales” [...] “aislando y creando compartimientos estancos en las funciones de cada corporación responsable de la seguridad pública” (Diarios de la ANC, p.1915).

La Constitución de 1988 reafirmó la misma estructura en la que se erguían las policías, dejando claro que dichas entidades tenían el compromiso de “cuidar” de la seguridad pública, entendida esta como un “derecho y responsabilidad de todos” y ejercida para la “preservación del orden público y de la “incolumidad de las personas y del patrimonio”, según los términos del artículo 144 de la Carta. Sin embargo, en ausencia de una distribución de competencias específicas, la seguridad pública fue entendida como un problema de los estados, ya que las policías militares y civiles permanecieron a cargo de este nivel federativo (RIBEIRO, 2008, p.11). Así, actualmente, la Policía Civil ejerce las funciones de policía judicial y la Policía Militar realiza la función coercitiva y ostensiva (Cap. III, art. 144).

Fenómenos complejos, como la criminalidad y la violencia, dentro del ámbito del federalismo, según Jonathan Rodden (2001), requieren esfuerzos de coordinación, cooperación y negociación para construir alianzas ante los costes políticos de implantación de programas y marcos estratégicos. Pero, en los años 1990, la agenda federal estuvo pautada por programas de transferencia de competencias hacia los estados, y la seguridad pública perdió visibilidad ante las prioridades de la época: reducir la inflación, regular transferencia de recursos, descentralizar políticas públicas e ingresar en la globalización económica de finales del siglo (PALOTTI, 2009). Por ello, en lo que se refiere a la seguridad pública, por regla general, las políticas sirvieron de paliativo a situaciones de emergencia, apareciendo dislocadas de la realidad social o con poca consistencia y articulación con otros sectores administrativos (RIBEIRO, 2008).

Por vacío político en la esfera federal, apenas en el año 2000 se creó el primer Plan Nacional de Seguridad Pública. No es objetivo repasar ese u otros planes, pero, con base en estudios anteriores (YAURI-MIRANDA, 2013; YAURI-MIRANDA & VÉLEZ, 2017), se puede afirmar que la mayoría de estos, aunque hayan mejorado el diagnóstico de la realidad social y de los ejes que atraviesan la acción delictiva, aún carecen de esfuerzos interinstitucionales y de interesectorialidad pese a los cortos avances iniciales a nivel local, como en el caso de las policías comunitarias y las Unidades Policiales de Pacificación.

Sea por falta de una acción integral para ejecutar los Planes de Seguridad, sea por límites de coordinación dentro de los Estados y para sistematizar la construcción de datos, el modelo de seguridad pública ha recaído muchas veces en los estados. Estos, a su vez, han depositado su confianza en la *expertise* de sus fuerzas policiales, las cuales, como mencionado, han sabido defender sus líneas organizativas y funcionales desde la refundación constitucional. Siendo así, a parte del diseño legal en el ámbito de seguridad pública, es esencial explorar el diseño funcional de estos órganos.

UNA MILITARIZACIÓN FUNCIONAL

Como la policía tiene que enfrentar organizaciones violentas, ilegales y para-estatales (grupos que emulan el monopolio de la violencia del Estado en ciertos territorios), una respuesta de corte bélico podría ser vista como algo natural y deseable por parte de la ciudadanía. Policías como corporaciones militarizadas existen en inúmeros países, incluso en escenarios democráticos y/o pacíficos. No obstante, una particularidad brasileña es que la militarización haya permanecido en una estructura organizacional y funcional estanca (aplicada solamente a organizaciones policiales con funciones exclusivas de prevención y disuasión y cuyo perfil se aplica a todos sus agentes internos), con amplia discrecionalidad interna y bajo control externo. Así, en vez de entenderla como una característica inherentemente negativa, se cuestiona cómo la militarización es aplicada y cómo esta tiene una funcionalidad dentro del sistema de seguridad pública de Brasil. Esta característica es anterior a la Carta de 1988 y se mantuvo como uno de los ejes que sostienen la concepción de la seguridad pública, una práctica enraizada en la idea de que la seguridad se asemeja a “preservar el orden público”. Además, la estructura militarizada y estanca para prevenir y disuadir el crimen en las calles, no ha sido acompañada por un eficiente control externo, el cual se reduce al boletín de ocurrencia, momento de encause de la acusación criminal frente a las Policías Civiles, y al trabajo de las oidorías. El control externo sobre las operaciones y el *modus operandi* de los agentes militarizados ha permanecido en una zona gris y se ejerce de manera discreta y *a posteriori*, en la mayoría de los estados.

A través de un enfoque de redes, los vínculos formales e informales marcan la asimetría de información, capacidad y poder entre actores políticos (SCHNEIDER, 2005). Por ello, el contacto con altas esferas gubernamentales y extra-gubernamentales, incluso de vertiente criminal, convierte a las Policías Militares en actores clave. En estos se decantaría una función mediadora que confiere conocimientos y potestades que sirven de correa de transmisión entre esas dos esferas. En esta función, el alto poder de discrecionalidad es identificable y peligroso. De ahí la necesidad de su control externo. No obstante, el control se ha eludido con la excusa de que no hace falta un escrutinio de aquellos que buscan “defender” la sociedad frente al crimen. Mientras tanto, una tenue frontera separa instituciones de contención del crimen de asociaciones o individuos infractores, ya que las prácticas de ambos lados se mimetizan. La “guerra al crimen” y a las drogas ha facilitado instituciones policiales permeadas por métodos violentos e ilegales y que muchas veces permanecen impunes por diversos motivos. Parte de esta impunidad

tiene que ver incluso con el papel de las fiscalías y de ciertas voces que eximen la violencia de “héroes” uniformados en un frente de batalla².

Por otra parte, en una institución vertical, la convergencia de poder excesivo en la cúpula organizacional, hace que las policías militares se conviertan en brazos políticos y administrativos de la voluntad de los gobiernos estatales. En las últimas décadas, han surgido problemas de formación, de renovación de cuadros en una estructura muy rígida que se especializó en el manejo de armas y en el hecho delictivo. Tales elementos son esenciales pero cubren muy parcialmente una realidad que comporta múltiples ejes que atraviesan las redes criminales (CERQUEIRA, 2007). Esa especialización en la disuasión termina catalizando un uso desproporcionado de la fuerza y la violación de derechos políticos y civiles. Sea por los desvíos de poder al combatir la criminalidad, sea por responder a los dictados y vicisitudes de los gobiernos de los estados (algunos nuevamente sumergidos en una crisis política y fiscal, como en los años 90), todo ello acaba por engendrar un perfil ambiguo frente a valores democráticos. La idea de una sociedad más igualitaria colisiona frontalmente con mecanismos desproporcionados y represivos en una sociedad de desiguales, y la policía “paga ese precio [y esa ambigüedad], pues se presenta manchada. Su semi-legitimidad la transforma en un brazo de acción y en un chivo expiatorio de los conflictos no resueltos satisfactoriamente” (KANT DE LIMA, 2007, p.84). En una explicación de carácter socio-cultural más amplio, Teresa Caldeira (2000) ya manifestaba la existencia de una democracia “disyuntiva”. Es decir, una democracia disfuncional presente alrededor del mundo, pero que, en Brasil, se hace notable por el hecho de que, para una expresiva población del país, los derechos civiles están deslegitimados por la criminalidad y por la violencia que se cometen también por instituciones oficiales.

Estos hechos se mantienen, sobre todo, en comunidades segregadas de las metrópolis (UNODC, 2011, 2013; PNUD, 2014). En lugar de prevenir o resolver conflictos, a menudo se ha optado por la supresión violenta de los conflictos y por una gestión de la seguridad que se confunde con una “gestión policial de la criminalidad” de tinte utilitarista, que se materializa en un tacto para contener el crimen en potencial (o en marcha) de infracciones “pequeñas” en un mundo que debería cubrir redes transnacionales de narcotráfico, de corrupción y blanqueo de capitales. En tal centralismo, sin embargo, hay pocos estudios de opinión o de encuestas con las fuerzas de seguridad, especialmente las militares, que permitan inferir una visión interna de las policías³. Ante tal limitación cognitiva, prevalece la sensación de que, bajo la óptica de esas corporaciones, la legitimidad y el éxito de sus acciones parecen depender de lo que el Estado y las altas jerarquías policiales desean para la sociedad, y no de lo que la propia policía y sociedad reivindican.

Por lo tanto, las policías militares aparecen como actores centrales pese a sus limitaciones para combatir el crimen. Estas se relacionan con otros puntos de la red influyendo en las prácticas de esa gestión, adoptando una postura defensiva y conservadora con respecto a sus prácticas u operaciones (SOUZA, 2011). En los intentos de estructurar esas instituciones o de reconsiderarlas en una gestión más sistémica, no se puede ignorar la confrontación con elementos organizacionales y funcionales que marcaron estos actores. Los antecedentes, por lo tanto, son importantes, y el “grado de centralización en el mando de estas fuerzas también tiene que ver con las tradiciones establecidas en los orígenes de la policía” (BEATO FILHO, 1999, p.11). En este caso, argumentamos que momentos de refundación del orden y de sus instituciones, como la Constitución de 1988, ofrecieron oportunidades para readaptar este tipo de organizaciones. No obstante, el

² “PMS, juízes, promotores e nós: o complexo nó da violência policial”. El País, 23 de Julio de 2017. Disponible en: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/21/politica/1500662148_452392.html, consulta en 25/07/17.

³ Algunos policías adoptan una mentalidad bélica en la que matar significa sobrevivir, sucumben a la presión de sus colegas y matan para mantener su estatus en el escuadrón, otros adoptan una filosofía vigilante tras concluir que el sistema ha fracasado, finalmente, otros creen que los asesinatos traen poder. Véase: Paes de Souza, 2012.

caso brasileño atesta que la funcionalidad del frente militarizado de las policías ha prevalecido. Las policías continúan siendo un eje de respuesta incremental bélico y un frente inseparable para tratar la criminalidad.

LEGALISMO POLICIAL

Al mismo tiempo, se ha institucionalizado una práctica de nivel administrativo, pero de esencia jurídica, en la acción de las Policías Civiles y de la Policía Federal. Esa práctica consiste en el “*inquérito*” policial, fase administrativa donde la acción pre-procesual se convierte en una etapa interna de la policía, en la cual los criterios de la jefatura (de los comisarios o “*delegados*”) orientan el encauce de la investigación y sirven para preparar las fuentes que serán utilizadas en la imputación. Aunque estos poderes adicionales y preliminares se encuentren en toda organización policial, la característica brasileña es que estas policías lograron establecer un mecanismo discrecional considerable, pues acaban regulando el ritmo y el tono de la acusación, decidiendo el formato del *inquérito* y si este será utilizado para activar cualquier sentencia judicial. Como la carrera de esas autoridades en Brasil es una prerrogativa exclusiva de abogados, el *inquérito* atiende un perfil extremadamente legalista dentro de las comisarias, cuando su función es auxiliar jurídicamente la persecución criminal sin convertirse en un ente judicial a más.

La acusación con respaldo de las fiscalías, casi inexistente en los tiempos del autoritarismo militar, se ha constituido como pieza que gira alrededor de la acción de las propias comisarias. Por ello, tan grave como la militarización excesiva en el cuerpo y formación de las Policías Militares, ha sido el “legalismo” de las Policías Civiles, lo que se traduce en duplicidad de funciones y en lentos procesos jurídicos (BARROSO, 2004). Adicionalmente, la hegemonía de la cultura jurídica en el ámbito policial investigativo ha puesto en ruta de colisión a las autoridades policiales (comisarios) contra los agentes de campo y forenses. Para estos últimos, la exclusividad de comando de un perfil jurídico reduciría la capacidad de respuesta policial, creando una cúpula organizativa ajena a reformas en el ámbito de recursos humanos, de personal y de carreras. Estos conflictos internos serían un caso típico de organizaciones con connotaciones rígidas, como la policía, en la que los rangos superiores tienden a una perspectiva más administrativa de sus corporaciones. “Como tal, ellos [los altos rangos] creen que el organograma refleja la jerarquía y el flujo de comando de la organización.” Sin embargo, en el otro extremo, en los rangos inferiores hay “una ocupación altamente discrecional y que para ser ejecutada correctamente requiere un alto grado de autonomía e iniciativa para requerir cambios en la organización”, sobre todo ante fenómenos como la criminalidad organizada (ELIZABETH IANNI, apud BEATO FILHO, 1999, p.11).

Por otra parte, para Walter Silva Junior (2009), las diversas modificaciones traídas por la Constitución de 1988 no cambiaron el Código de Procedimiento Penal (CPP) de 1941 de manera sistemática. Si la calidad del CPP no puede medirse únicamente con el número de alteraciones, este ha mantenido durante muchas décadas una relación poco flexible entre jueces y fuerzas policiales, basada incluso en morosas transcripciones de carácter jurídico desde la compilación de pruebas durante la fase del *inquérito*. En 2008 un conjunto de leyes (Nº. 11.689, 11.690 y 11.719) modificó los dispositivos del CPP en los siguientes ejes: 1) fortalecimiento del sistema acusatorio, a través del juicio de evidencia; 2) mejores garantías para los acusados; 3) celeridad y juicio oral; 4) eficiencia en la búsqueda de asistencia jurídica; 5) revalorización de la figura de la víctima (MENDONÇA, 2008, p.76). Este paquete legislativo tuvo el objetivo de reequilibrar la imparcialidad del juez y reglamentar el procedimiento penal de acuerdo con la no violación de las normas constitucionales en la imputación y asignación penal. Pero, por haber preservado intocada la fase del *inquérito* policial y su actividad notarial emanada del legalismo policial, la reforma ha engendrado

un carácter dual al CPP de Brasil, el cual aún se entiende como acusatorio mixto de fuerte tendencia inquisitiva en su praxis. Además, la normativa tampoco ha ayudado a resolver el problema de la duración de los procesos penales, puesto que los puntos de “asfixia” del sistema, aparte de situarse en la fase del *inquérito*, también se sitúan en la apelación y lentitud hacia instancias superiores, como los Tribunales Superiores de Justicia (FUDOLI, 2008, p.180).

En lo que respecta a la Fiscalía, muchos países han discutido el significado y el alcance de la dirección funcional de la investigación criminal: si a cargo de la policía o de la Fiscalía. En Brasil, pese a que la Constitución Federal mencione a los fiscales (Ministerio Público) como agentes de control externo de la actividad policial, no hay mención específica sobre la forma o la consistencia de este control (art. 129, CF 1988). Es más, en Brasil históricamente la policía ha mantenido mejores relaciones con la justicia que con la Fiscalía (Cnf. Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, en: RIEGO Y VARGAS, 2015). La relación entre fiscalías y las policías judiciales ha sido constantemente áspera respecto a la titularidad de la acción penal, sea por conflictos de prerrogativas en esta materia, sea por falta de coordinación e institucionalización de prácticas administrativas. Como resultado, en la Fiscalía Federal se acumularon más de 70% de los *inquéritos* en el año 2011. En 2016, en torno a 77% de los *inquéritos* recibieron “baixa com diligencia”, es decir, fueron devueltos a las policías al menos una vez por improcedencia o para reelaboración⁴. Como reflejo de esa desconexión, menos del 50% de homicidios fueron clarificados, en cuanto a circunstancias y autores, en la primera quincena del siglo⁵.

Por lo tanto, la red de gestión de la seguridad brasileña presenta varias fracturas, sea entre los rangos superiores e inferiores en materia de organización policial, sea en el diálogo inter-institucional, como entre estas y las Fiscalías. Incluso el reciente suceso de operaciones anti-corrupción, como la operación *Lava Jato*, ha dependido en gran medida de contactos personales entre delegados y fiscales en sus primeras fases. Por ello, si la militarización y el legalismo marcaron el perfil de la seguridad y afectan las relaciones con otros actores políticos para procesar la criminalidad, a seguir postulamos algunas consecuencias de esas prácticas para la seguridad pública de una forma global.

CONSECUENCIAS SISTÉMICAS

La militarización y el legalismo de las policías son condiciones esenciales para entender el perfil de la acción contra el fenómeno del crimen. Dentro de la teoría de los *legacy constraints* esas condiciones, aunque no sean absolutas, comprueban que la militarización y el legalismo han servido para canalizar estructuras organizativas, relaciones institucionales y hasta prácticas informales de las policías. Por ello, ante las limitaciones de una gestión centrada en las policías como frentes de acción para resolver un fenómeno que escapa tanto a capacidades estatales como al sector de la seguridad, la convivencia en muchos espacios públicos se constituye en desafío a largo plazo. Por tales aspectos, creemos que se consolida una salida “individualista” y otra “conservacionista” en materia de la seguridad pública en tal país.

Una salida “individualista” deriva a partir de la sensación fáctica y subjetiva de inseguridad y miedo que se asocia a ciertos espacios. Ante el desajuste entre la cobertura de la seguridad promovida y la incidencia

4 “Dados do Ministério Público – Um Retrato”. 2011; 2016. Disponible en: <http://www.cnpm.mp.br/portal/publicacoes/244-relatorios>. Consulta en Ene. 2018; Véase: “O Pingue Pongue dos Inquéritos”. Michel Misse. Disponible en: <http://www.comunidadessegura.org/pt-br/MATERIA-o-pingue-pongue-do-inquerito-policia> > Dic. 2017.

5 En este índice hay discrepancia entre las unidades federales, pero las cifras raramente superan el 50% de los casos. En la fecha, se planteó incluso crear un sistema nacional para atenuar este déficit. Véase: “Ministerio de Justiça. *Investigação Criminal de Homicídios*”, Cadernos Temáticos, 2014.

criminal amplificada por discursos alarmistas en la comunicación, se favorecen salidas “individualistas” en una multiplicidad de espacios privados de gestión de la seguridad. Nelson Arteaga Botello (2010) ejemplifica esos espacios como vecindarios, centros comerciales, edificios privados y gubernamentales, parques, distritos de negocios, lugares de trabajo, así como la implementación de políticas de seguridad en zonas consideradas como “peligrosas”, regularmente favelas y zonas marginadas, “donde se establecen políticas destinadas a reducir el aparente riesgo de ser víctima de cualquier tipo de delito o crimen” (ARTEAGA BOTELLO, 2010, p.172).

Con ello, ya no se piensa tanto en jurisdicciones estables (a nivel de país, estado o municipio), sino en micro espacios delimitados y fragmentados donde se aplica el orden. Aquí, el componente táctico y estratégico de la militarización son esenciales para acompañar y vigilar el cierre de espacios por parte de algunas franjas de la población preocupadas en defender su estilo de vida frente a la incidencia de la criminalidad. Entre los espacios cerrados y protegidos, se sitúan calles y avenidas que no necesariamente despiertan una sensación de protección. Con ello, la expansión de circuitos de vigilancia y de controles en la circulación de la población, con el fin de encontrar sospechosos o personas ajenas a los espacios protegidos, consolida, en determinadas áreas de Brasil, la idea de evitar que circule el peligro y, entre un espacio y otro, se aísla el miedo (LEEDS, 2017). Se conforman, así, archipiélagos de seguridad, donde cada micro espacio o ámbito social mantiene su propio territorio, su propio objeto de cuidado y de contención de amenazas. La seguridad, como principio de organización de los espacios, establece puentes que comunican cada una de estas “islas de seguridad público/privada” y constituye una lógica de transacción y comunicación entre estas, semejante, pues, a la *Ciudad de Muros* y a la *Ecología del Miedo*.

Por otro lado, la salida “conservacionista” deriva de la sensación de que la gestión de la seguridad debe contribuir a mantener las cotas de seguridad conseguidas, de modo a facilitar la contención de riesgos latentes, como la criminalidad organizada. Es decir, en vez de perseguir una expansión de la seguridad, como un bien público hacia el conjunto de la ciudadanía, se desea conservar lo que se tiene, más que buscar una proyección hacia mayores cuotas de bienestar social. Conforme indica Fernando Vallespín en sus estudios sobre la postmodernidad, contrariamente a lo que ha sido la postura convencional del enfoque político clásico de la modernidad, “desde ese conservadurismo del miedo, el futuro se ve más como la sede de nuevos y casi insolubles problemas que como un lugar más emancipado y de mejor convivencia” (VALLESPÍN, 2010, p.41). Y aunque se puedan interpretar y dar distintos enfoques políticos a ese conservadurismo, incluso en Brasil parece que el presente se encuentra condicionado por la ansiedad y la sensación de vulnerabilidad, por lo menos en el tema de la seguridad. Parece que “no hay ambición de futuro”, pues “el futuro ha colapsado sobre el presente”. Y si existía una visión de la modernidad como el camino hacia la reconciliación del hombre consigo mismo, la “superación de la escasez, el progreso (...)”, en los momentos actuales el futuro se nos presenta como la sede de todos los males; no es algo que hayamos de construir desde el presente, sino algo frente a lo que hemos de defendernos” (VALLESPÍN, 2010, p.41).

La seguridad en Brasil tiene muchas variables y tal complejidad que naturalmente esta materia se constituye como uno de los mayores desafíos de la agenda pública. Ante el fenómeno de la criminalidad, las salidas que postulamos funcionarían como marcos meta-políticos que incluso engloban las prácticas de las policías discutidas en las anteriores secciones. Ante estas salidas, las medidas estatales en esta materia se presentan como resignatarias y vinculan su performance más al desempeño de tareas de contención y de exclusión de sujetos infractores que a los beneficios sociales y a la articulación con otras políticas y actores. Tales medidas acentúan la dependencia en modelos y en una trayectoria heredada desde los tiempos de la Constituyente. Un modelo donde las policías profundizan su línea incremental

de contención de amenazas y dejan de lado una línea multidimensional de cara a la complejidad del fenómeno de la criminalidad, renunciando, así, a una búsqueda de mayores niveles sistémicos de provisión de seguridad hacia la ciudadanía.

CONCLUSIÓN

Este estudio ha comprobado que, en los orígenes de la última etapa republicana, hubo una defensa por parte de las policías para mantener una doble caracterización del cuadro organizativo y funcional ante el crimen. Esta inercia funcional ha sido directamente responsable por permitir acciones reactivas y estanque ante el crimen, marcando tanto el perfil de los actores como las propias políticas en este tema. Por un lado, esta inercia ha permitido canalizar el uso de la fuerza en una cadena de acciones belicistas, materias que los estados federados han aplicado en distintos grados, pero con tintes de desproporcionalidad y falta de control externo. Por otro lado, tal cuadro y legado histórico ha permitido una discrecionalidad acentuada del *inquérito* para dictar el tono y el ritmo del procesamiento penal ante la justicia. Aunque estos aspectos hoy se presenten como naturalizados, hay que recordar que estos fueron defendidos en la última Constitución a finales del siglo pasado. Desde entonces, la relación de las policías con otros actores de la gestión de la seguridad ha sido marcada por conflictos internos o externos y por la falta de coordinación y flexibilidad administrativa, aunque no únicamente por cuestiones vinculadas al tratamiento de delitos.

La especialización en tareas militarizadas y de perfil legalista también han sido responsables, en cierta medida, por una desarticulación que compromete el tratamiento de la criminalidad. Se han formado desniveles de actuación de las policías militares, entendidas como frentes de guerra ante el crimen, que dependen de su capacidad táctica/operativa y de las vicisitudes estatales. Al mismo tiempo, se han formado fracturas en las policías con función de soporte judicial, entre rangos y la cúpula de estas organizaciones, así como en el resto de la cadena de procedimiento penal, incluso en delitos de gravedad. Por fin, la tendencia inquisitiva del sistema contribuye, por ejemplo, a ignorar la cuestión carcelaria como “vertedero” del “otro”, del excedente humano, tema esencial que merece atención en futuros estudios.

Ante un panorama de crimen y violencia, postulamos que se acentúa la tendencia hacia salidas individualistas y conservacionistas en el tratamiento de la criminalidad. Por ello, la gestión de la seguridad, de modo a provisionar más protección al conjunto de la colectividad o promover mayor ciudadanía, aún se traduce en un discurso democrático distante y de práctica volátil. Todo esto pasados 30 años del sueño constitucional, el cual necesita renacer continuamente pese a la violencia criminal y a muchas reacciones igualmente invirtuosas del poder público.

La seguridad pública en Brasil presentó y presenta innumerables variables, lo que la constituye como uno de los mayores desafíos de la agenda pública. De eso se extrae que, el modelo bifronte de la acción policial, en cierto modo, dificulta desplegar nuevas herramientas ante la realidad multidimensional del crimen. Considerando la vida de millones de personas, es difícil establecer hasta qué punto se produjo el anhelo histórico de separación entre el simple orden público, heredera de la dictadura, y la seguridad hacia las personas. Finalmente, aunque las últimas décadas asistieron a un aumento de la capacidad de diagnosticar y promover acciones por parte del poder público, al mismo tiempo, también se verificó la capacidad del poder de la acción criminal y de la violencia, remitiendo al mito de Sísifo como paradigma en el tratamiento de este fenómeno. Ciertamente se ha producido un esfuerzo incesante y útil ante el crimen, pero este se ha mostrado insuficiente y continuamente fatídico.

7. REFERENCIAS

- ARTEAGA BOTELLO, N. "Consolidación de los archipiélagos de seguridad en América Latina". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, V. 17, n. 49, 2010, pp. 163-195.
- BARROSO, L., "Investigação pelo Ministério Público. Argumentos contrários e a favor: A síntese possível e necessária". *Parecer. Revista Brasileira de Direito Público*. v. 7, n.7, 2004, pp. 213-227.
- BEATO FILHO, C. "Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial: Eficiência, equidade e accountability". In: M. A. Melo (Org.), *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife, Fundação Joaquim Nabuco e Editora Massangano, 1999.
- BRASIL, Câmara Federal de Deputados. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Anais e Ata de Comissões 1987/1988*. Disponible en <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituinte> consulta en May. 2017.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> consulta en May. 2017.
- CALDEIRA, T. *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. São Paulo, Ed. 34, Edusp, 2000.
- CERQUEIRA, E. & CARVALHO, J. L. "O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil". In: M. V. Gonçalves da Cruz; E. Cerqueira (Org.), *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.
- COLLIER, R. B. & COLLIER, D. *Shaping the political arena*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.
- DAMMERT, L. "Dilemas da Reforma Policial na América Latina". In: H. CARUSO; J. MUNIZ; A. C. C. BLANCO (org.), *Polícia, estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-americanos*. Rio de Janeiro, Publit Soluções Editoriais, 2007.
- DAVID, P. A. "Path dependence: a foundational concept for historical social science". *Cliometrica*, nro. 1, vol 2, 2007, pp. 91-114. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11698-006-0005> (acceso 11/03/2018)
- FUDOLI, R. de A. "Lei N. 11.69/08: Reforma no Tratamento das Provas Processuais Penais". In: *Reforma processual penal*. São Paulo, Imprensa Oficial, 2008.
- IMMERGUT, E. M. "Historical institutionalism in political science and the problem of change". In: *Understanding Change*, 237-259. London: Palgrave Macmillan UK, 2006. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230524644_17 (acceso 05/03/2018)
- KANT DE LIMA, R. "Direitos Civis, Estado de Direito e cultura policial a formação policial em questão". *Revista Preleção*, v. 1, 2007, pp. 67-87.
- LAGOS, M. & DAMMERT, L. *La Seguridad Ciudadana: El problema principal de América Latina*. Lima, Latinobarómetro, 2012.
- LEEDS, E. "Rio de Janeiro". In: K. KOONINGS; D. KRUIJT (Org.), *Fractured cities: Social exclusion, urban violence & contested spaces in Latin America*. New York, Zed Books, 2017, pp. 23-35.
- MENDONÇA, A. B. de. "Os Elementos Produzidos Durante o Inquérito e as Provas Antecipadas, Cautelares e Irrepetíveis, segundo a Reforma do CPP". In: *Reforma processual penal*. São Paulo, Imprensa Oficial, 2008.
- MISSE, M. "Reflexões sobre a Investigação Brasileira através do Inquérito Policial". In: *Cadernos Temáticos da CONSEG*, Brasília, Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública Ministério da Justiça, Ano I, n. 06, 2009.

OLIVEIRA, J. A. *Constituinte e segurança pública*. Brasília, Informe do Legislativo, 1987. Disponible en <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181756/000431257.pdf?sequence=3>> (acceso 05/09/2017).

PAES DE SOUZA, A. *A educação em direitos humanos na Polícia Militar*. Dissertação Mestrado em Direito, USP, mimeo, 2012.

PALOTTI, P. "Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia". *Revista do CAAP*, v. 16, 2009, pp. 1-14.

PIERSON, P. & SKOCPOL, T. "Historical institutionalism in contemporary political science". *Political science: The state of the discipline*. n. 3, 2002, pp. 693-721.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe Regional sobre Desarrollo Humano". *Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*, 2014. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDHAL%20Informe%20completo.pdf>, (acceso 11/12/2016).

RIBEIRO, E. "Políticas de Seguridad Pública y Prevención: El Caso Brasileño". In: H. Fruhling (org.), *Sistemas de Seguridad Pública en América Latina: Casos Comparados*, Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Boletín N. 7, 2008.

RIEGO, C. y VARGAS, J. E. "Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del Proyecto de seguimiento", Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas – CEJA, 2015.

RODDEN, J. "Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas". *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005, pp. 36-53.

SCHNEIDER, V. "Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas". *Civitas, Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, 2005, pp. 29-58.

SILVA JUNIOR, W. N. da. "Reforma do Código de Processo Penal: Leis N. 11689, N.11.690 E N. 11.719, de 2008". *Revista CEJ (Brasília)*, v. 1, 2010, pp. 20-24.

SOUZA, L. "Políticas Públicas e a área da segurança no Brasil. Debate em torno de um novo paradigma". Caxambu, 35.º Encontro Nacional da Anpocs, 2011.

STEINMO, S. "Historical institutionalism". *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*, 2008, pp. 118-138. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.008> (acceso 13/04/2018).

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. *World Report on Homicides*, 2011. Disponible en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf> (acceso 26/11/2017).

—. United Nations Office on Drugs and Crime. *World Report on Homicides*. 2013. Disponible en <http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf> (acceso 26/11/2016).

VALLESPÍN, F. "La transformación del Estado como consecuencia de los impactos de la crisis económica". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 48, 2010, pp. 31-50.

YAURI-MIRANDA, J. R., *Criminalidade na América Latina: Políticas de Segurança Pública no Chile e Brasil, da Transição à Democracia*. Monografía para Bacharelado em História, Faculdade de Filosofia y Ciências Humanas, UFMG, mimeo, 2013.

YAURI-MIRANDA, J. R. & VÉLEZ, V. A. "Overcoming democratic setbacks with public policies: strategies for anticorruption in Mexico and public security in Brazil." *De Política, Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip)*, v.5 n. 9, 2017, pp. 83-100.

ARTIGO

O ESTUDO DOS DISCURSOS E DOS MOLDES DE COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR E TÉCNICO-POLICIAL ENTRE PORTUGAL, BRASIL E ANGOLA

MÓNICA DE MELO FREITAS

Doutora em Sociologia Económica e Pós-Doutorada em Avaliação e Gestão de Serviços de Saúde. É Investigadora Integrada no Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa desde 2010 e investigadora convidada na Universidade de Stanford (EUA) em 2013. Publicou vários artigos sobre o tema da cooperação na saúde e na segurança pública.

IVONE FREIRE E COSTA

Doutora em Sociologia Económica e das Organizações pela Universidade Técnica de Lisboa e Professora Associada IV da Universidade Federal da Bahia. É actualmente, a Coordenadora do Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública- PROGESP vinculado à Rede de Altos Estudos em Segurança Pública – RENASP.

RESUMO

O presente artigo é resultado de uma pesquisa mais ampla, de natureza qualitativa, sobre a cooperação técnico-militar e técnico-policial entre Portugal, Brasil e Angola. O objetivo é analisar a situação atual da cooperação com base em fonte bibliográfica e documental. Em particular, pretende-se descrever e examinar os discursos formulados em torno da cooperação por atores ligados aos segmentos diplomático, ao planeamento estratégico e técnico-operacional. Em seguida, ressaltam-se os pontos fortes, os pontos fracos, as oportunidades e as ameaças apresentadas pela referida cooperação. Os resultados mostram que apesar das divergências verificadas nos discursos, os atores salientam que a cooperação existente pode ser reforçada sobretudo nas áreas da formação policial e em economia da defesa. Além disso, apontam como ponto forte da cooperação a partilha de uma língua comum; como ponto fraco as assimetrias políticas, financeiras e científicas dos países envolvidos; como oportunidade, a participação conjunta em operações humanitárias sob a égide das Nações Unidas e, por fim, como ameaça, a subvalorização dos objetivos coletivos em favor dos objetivos individuais.

Palavras- Chave: Discursos; moldes de cooperação; setor militar; setor policial.

ABSTRACT

STUDYING THE DISCOURSES AND THE TECHNICAL- MILITARY AND TECHNICAL- POLICE MODELS OF COOPERATION AMONG PORTUGAL, BRAZIL AND ANGOLA

This paper aims to show the outcomes of a qualitative research about technical- military and technical- police cooperation among Portugal, Brazil and Angola. The main objective of the research was studying the cooperation through application of bibliographic and documental analyzes. The research had a specific objective of identifying, describing and analyzing the discourses edited by actors of diplomatic, strategical planning and technical operational sectors. After that, the research searched to identify strengths, weakness, opportunities and threats presented by the cooperation. The outcomes highlighted that the actors believe that the mentioned cooperation can be strengthened especially on training and defense's economy areas despite divergences of points of view verified. They have mentioned also that sharing Portuguese as common language

can be an advantage in strengthening the cooperation. They have identified political, financial and scientific asymmetries among the countries as the main threat. For them, engagement in humanitarian missions conducted by United Nations is a good opportunity to the countries and the predominance of individual objectives to contrary to collective ones can be a threat to strengthen cooperation.

Key-words: *discourses; models de cooperation; military sector; police sector.*

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.929

Data de recebimento: 12/04/2018 – Data de aprovação: 22/03/2019

INTRODUÇÃO

O presente artigo resultou de uma pesquisa realizada sobre a cooperação técnico-militar e técnico-policial no espaço lusófono. Inicialmente, o estudo buscou perceber qual era a situação da cooperação entre os países, nos planos bilateral e multilateral no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Contudo, a facilidade de acesso aos intervenientes do Brasil, de Portugal e da Angola conduziu à circunscrição do estudo a esses três países. Mais do que apenas identificar, descrever e analisar as lógicas de justificação tecidas em torno da referida cooperação (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1991), o estudo teve também o objetivo de identificar, descrever e discutir os pontos fortes, os pontos fracos, as ameaças e as oportunidades apontadas pelos atores.

Angola, Brasil e Portugal constituem o foco do presente estudo pelo fato de se considerar que estes três países possuem um elevado potencial no domínio em apreço, ou seja, possuem Forças Armadas e Forças de Segurança de assinalável dimensão, a par de tecnologias de defesa desenvolvidas, em particular o Brasil. Apresentam também elevado prestígio na área da formação, nos domínios técnico-militar e técnico-policial, como bem ilustra a ação de Portugal e Brasil.

Ainda, em virtude de estes três países estarem dispersos por três continentes distintos e integrarem, no contexto regional, alianças com elevada capacidade de intervenção, como é o caso da participação de Portugal na Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e de Angola, na União Africana. Angola tem sido um ator importante no apoio às Forças Armadas da Guiné-Bissau e do Brasil no Mercado Comum do Sul (Mercosul), em ações de formação na área técnica-militar e no controle de fronteiras, em parceria com os países vizinhos da América do Sul, tais como Bolívia, Venezuela, Uruguai e Argentina.

A pertinência do estudo está tanto na contribuição para a compreensão de um tema ainda subexplorado, como na contribuição para a descrição dos modos de articulação e de concertação de esforços estabelecido entre os atores das áreas da segurança e defesa, em especial porque estas passam por um período de densa transformação, fruto de numerosos fatores. Entre eles, citam-se a incorporação de modelos e práticas de *governance* e de *accountability* no interior das corporações policiais (GRAVELLE, 2011) e militares, o aumento da consciência individual sobre os direitos humanos (TERPSTRA, 2011), a par da crescente necessidade de elevar os níveis de eficiência, eficácia e de reputação pública (MASON et al., 2014). Atenta-se ainda ao fato de que a violação dos direitos fundamentais do homem e/ou dos cidadãos pode dar azo a crises de tipo ontológicas bastante graves nas sociedades (GIDDENS, 2005).

As áreas da segurança e da defesa serão aqui tratadas simultaneamente pelo fato de serem tratadas conjuntamente em várias agendas de defesa nacional, em razão de partilharem competências semelhantes em áreas como patrulhamento, detenção e situações de crise humanitária. A par disto, a ausência de uma linha clara entre o que compete às polícias militares e às Forças Armadas vem conduzindo os profissionais a invocarem os estatutos uns dos outros com vista a alcançar melhores condições de carreira.

Salienta-se que a segurança, num sentido lato, corresponde a um dos direitos fundamentais contemplados no artigo nº 3 da Carta Universal dos Direitos do Homem (PORTUGAL, 1978), no artigo nº 27, VII, da Constituição da República Portuguesa (PORTUGAL, 2005) e no artigo nº 144, V, Cap. 3 da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988). Alguns autores, entre os quais Manuel Valente e Ivone Costa, apresentam conceitos mais alargados de segurança, aos quais são acrescentados o sentimento de segurança, o direito à saúde, à educação, ao emprego, à habitação digna, ao lazer e ao consumo (COSTA, 2003; WERNER, 2015).

As questões norteadoras da realização da presente investigação foram as seguintes:

1. Como a teoria das lógicas de justificação de (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1991) consegue dar resposta às necessidades de justificação dos atores que se encontram à frente dos segmentos diplomático, estratégico e técnico-operacional nas áreas da segurança e da defesa?
2. Como as lógicas acionadas variam de acordo com os segmentos a que estes pertencem?
3. De qual maneira a inserção na CPLP levou os países a integrarem linhas estratégicas e de ação semelhantes nos planos de defesa nacional e nas estratégias nacionais de defesa?
4. De que maneira está prevista a formação/intensificação dos acordos de cooperação bilaterais nas áreas da segurança e defesa com os países da CPLP na política de defesa nacional?
5. Quais são as linhas de orientação estratégica e o nível de ambição contemplados nestes acordos?
6. Existem linhas estratégicas específicas para a articulação destas áreas, entre Angola, Brasil e Portugal? Caso existam, quais são e que tipos de projetos foram desenvolvidos? Quais foram os recursos alocados, bem como as tecnologias e as principais competências mobilizadas?
7. Como o reforço dos laços de cooperação nas áreas da segurança e defesa entre Angola, Brasil e Portugal poderia ser de mais valor para a afirmação estratégica destes países e para uma maior afirmação internacional no domínio das operações de paz e humanitárias, levadas a cabo sob a égide das Nações Unidas?
8. Que vantagens poderão advir do aprofundamento destes acordos de cooperação e em que medida poderão propiciar um maior desenvolvimento das áreas da segurança e defesa em cada um destes países?
9. De que forma os atores acreditam que estes laços de cooperação nas áreas da segurança e defesa, entre Angola, Brasil e Portugal, poderiam ser reforçados? Que iniciativas gostariam de ver implementadas? E qual é a visão que sustenta o aprofundamento dos referidos laços?

Perseguindo o fio condutor da investigação, com base nas questões elencadas anteriormente, realizou-se uma pesquisa bibliográfica sobre a cooperação no espaço lusófono em geral, e no ramo da segurança e

da defesa, especificamente. Tendo em conta a ausência de estudos envolvendo apenas os três países alvo deste estudo, decidimos dedicar a atenção ao âmbito de uma cooperação mais alargada.

De maneira complementar, efetuou-se a análise documental dos planos nacionais de defesa e das estratégias de defesa nacional, além de outros documentos disponibilizados nos *websites* dos governos e pelos atores inquiridos no estudo. Concluídos estes processos, partiu-se para a inquirição de atores com poder de decisão do segmento diplomático, do planeamento estratégico e técnico-operacional. Integram o setor diplomático as embaixadas com representação em Portugal, enquanto o setor do planeamento estratégico é composto pelas direções e secretarias/gabinetes de apoio aos ministérios, já o setor técnico-operacional compreende as escolas e os ramos policiais.

Foram definidos estes três segmentos porque considerou-se pertinente perceber como uma determinada orientação política é apreendida, descrita e justificada pelos atores. Como diz Bruno Latour, os atores trazem dentro de si teorias próprias (LATOURE, 2012). Nesta mesma linha de pensamento, corroboram os autores Luc Boltanski e Laurent Thévenot, afirmando que os atores baseiam-se em diferentes lógicas de justificação para criticar a sua ação e a ação dos outros mediante situações controversas (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1991).

O estudo realizado compreendeu três grandes momentos: um teórico e dois empíricos. O primeiro momento, ou seja, o teórico, compreendeu a análise bibliográfica de estudos relacionados com o tema da cooperação/cooperação técnico-militar e técnico-policial e a análise documental dos documentos disponibilizados quer pelos governos quer pelos atores inquiridos neste estudo.

Durante o segundo e o terceiro momentos, foram realizadas entrevistas semidiretivas aos atores dos segmentos diplomático, do planeamento estratégico e técnico-operacional. Os resultados produzidos durante esta fase evidenciaram as lógicas de justificação invocadas em torno da cooperação, além dos seus pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças. As entrevistas decorreram entre março e novembro de 2011 e tiveram a duração de cerca de uma hora cada.

Foram inquiridos 14 interlocutores, que não autorizaram a fazer registos de áudio ou vídeo das entrevistas realizadas, de maneira que a análise assenta-se apenas nos registos efetuados durante as reuniões.

Os organismos e os atores contactados no âmbito do presente estudo foram: a Direção Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) do Ministério da Defesa Português; o Secretariado Executivo da CPLP, as Embaixadas de Angola e do Brasil em Lisboa, o Gabinete de Relações Internacionais da Angola, do Brasil e de Moçambique na Direção Geral de Política Nacional e o Secretariado Permanente para os Assuntos da Defesa (SPAD); a Embaixada do Brasil junto à CPLP; a Direção Geral da Administração Interna (DGA); a Direção Nacional de Viação e Trânsito da Angola; o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), a Coordenação Superior da Polícia Judiciária e a Divisão dos Assuntos da CPLP no Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal.

Para alcançar os objetivos propostos, empregou-se um modelo de análise compreensiva composto por técnicas de levantamento e de tratamento de dados do tipo qualitativo. Ou seja, utilizaram-se as técnicas de análise bibliográfica/documental e as entrevistas semidiretivas durante a fase de levantamento de dados e as técnicas de análise de conteúdo temática e estrutural durante a fase de tratamento de dados. Para conseguir realizar estas reuniões, foi necessário garantir que o anonimato dos intervenientes e a confidencialidade dos dados estariam assegurados.

Os agendamentos das reuniões foram solicitados através do envio de cartas, enquanto as confirmações se deram por e-mail ou chamada telefônica. De modo geral, as entrevistas correram bem, tendo a maioria dos atores entrevistados se prontificado a receber a equipe de pesquisa novamente, caso se fizesse necessário.

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

O NOVO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA E AS MUDANÇAS NO SETOR DA SEGURANÇA E DA DEFESA

De acordo com Giddens (2005), o acesso aos serviços públicos assegurados pelo Estado é visto pelos atores como um elemento caracterizador da sua própria identidade, principalmente no que diz respeito à Europa Ocidental. Em suma, pode-se dizer que quem nasceu e cresceu num país onde o Estado sempre garantiu o direito à educação, saúde e proteção pessoal e de bens de forma gratuita ou semigratuita dificilmente se conformaria em ver estes serviços suprimidos, ou sequer oferecidos por outras organizações privadas ou não-governamentais. A alteração dos padrões de produção e de concessão de serviços públicos, se não for devidamente coordenada, poderá inclusive comprometer a manutenção do Estado como figura central da democracia (TRIGILIA, 2002).

Portugal foi um dos países que compreendeu que a afirmação da polícia como garantia do estado democrático de direito passava pela sua constitucionalização. “Só um modelo democrático de polícia pode contrariar a preocupação filosófica de Gauchet quando alerta para o perigo da ‘consagração dos direitos humanos’ assinalar ‘uma entrada em crise das democracias ao mesmo tempo em que marca o seu triunfo” (VALENTE, 2015, p. 10).

O ganho de conscientização acerca dos direitos humanos tornou os cidadãos de um modo geral mais reivindicativos e também mais cooperativos entre si. Para atender às novas exigências de cidadania apresentadas, a administração pública em geral e as forças militares e policiais especificamente têm adotado novas práticas e modelos típicos da gestão privada. “Enquanto isto, a polícia mudou a sua missão em termos de desenvolvimento de uma abertura maior e de responsabilidade às necessidades e exigências dos cidadãos e teve também de executar de forma mais eficiente, económica e efetiva” (ANDREI et al., 2012, p. 660).

Em outras palavras, as forças militares e policiais foram conduzidas a buscar novas formas de atendimento às demandas de eficiência apresentadas, sem contudo descuidar das regras cerimoniais e dos mitos ditados pelo contexto institucional em que se encontram inseridas (MERYER; ROWAN, 1977 apud RITSERT et al., 2012).

De acordo com Andrei et al. (2012), os fatores de natureza pessoal que poderão estar por detrás de uma maior abertura ou resistência à cooperação são essencialmente: a formação pessoal, a necessidade de formação contínua e de atualização, a especialização profissional, a experiência profissional, a dedicação, as redes de trabalho, a habilidade em comunicar em língua estrangeira, entre outros. Segundo os autores, há também fatores de natureza organizacional que podem impactar a cooperação, como a existência de cooperação com parceiros estrangeiros, a gestão, a confiança mútua, a cooperação com outras forças policiais em casos complexos e tipo de suporte recebido de supervisores e colegas.

Esta mesma linha de pensamento é corroborada por outros autores ao destacarem que os fatores de natureza geopolítica e os arranjos institucionais tanto podem servir de estímulo como de entrave à

cooperação (MOREIRA, 2001). Geralmente estes autores começam por esclarecer o contexto histórico e geopolítico em que normalmente as situações de cooperação ocorreram.

No que concerne aos países lusófonos, ou seja, países que outrora fizeram parte do império colonial português, com traços sociais, culturais e linguísticos próprios e que se mantiveram ao longo do tempo, pode-se dizer que o processo de colonização e descolonização ocorreu de forma distinta em cada um destes países, ou seja, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste.

Quanto à relevância da língua portuguesa para a coesão dos países lusófonos em termos de estratégias político-econômicas, verifica-se que as transações financeiras que os países lusófonos estabelecem entre si ocorrem em menor número quando comparadas com as transações que realizam com outros países exteriores ao espaço lusófono (MOREIRA, 2001).

A relação que Portugal mantém hoje com os países africanos encontra-se fortemente marcada pela transferência de recursos, tecnologias e *know-how* com vista a potenciar o desenvolvimento económico, social e democrático destes países. Contudo, esta porta poderá deixar de fazer sentido quando os países passarem também a integrar a Organização Mundial do Livre Comércio (MOREIRA, 2001).

Para alguns autores, como Moreira (2001), os resultados alcançados pela CPLP são incipientes. Pode-se dizer que a CPLP ainda não conseguiu delinear uma estratégia de coesão e de desenvolvimento económico, social e cultural adequada às necessidades de cada um dos países.

De acordo com Moreira (2001), a CPLP precisa englobar na sua estratégia de mobilização os interesses particulares de cada um dos seus estados-membros. Além disso, necessita encontrar formas de integrar os interesses estratégicos dos blocos regionais nos quais os seus estados-membros estão inseridos, com vistas a ser mais competitiva. Constituem exemplos o Mercosul, ao qual se encontra associado o Brasil; a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, à qual estão associados alguns países africanos, entre os quais Cabo Verde e Guiné-Bissau; a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), à qual se encontram associados alguns países africanos de expressão portuguesa, tais como Angola e Moçambique.

Não se pretende desvalorizar as perspectivas teóricas que apontam os resquícios da época colonial ou as diferentes opções estratégicas levadas a cabo pela CPLP como fatores condicionantes do reforço dos acordos de cooperação no espaço lusófono. Acredita-se, contudo, que a chave para a compreensão do fenómeno da cooperação lusófona, inclusive na área da segurança e da defesa, poderia passar pela análise das mudanças ocorridas nos modelos de gestão nas organizações destes setores, fruto em grande medida das transformações no interior do sistema capitalista e da migração das práticas do setor privado para o setor público no âmbito do *New Public Management*.

Desse modo, a escassez de recursos financeiros para investimento e o aumento da pressão sobre as instituições públicas, com vistas a obrigá-las a atuar segundo princípios de governança mais eficazes, levaram-nas a enveredar pelos paradigmas que fundamentam o *New Public Management*.

Portanto, trata-se de um novo modelo de gestão, em que princípios como a participação coletiva e a transparência de processos constituem elementos-chave. O *New Public Management* disponibiliza um

conjunto de ferramentas de gestão destinadas ao uso pelas instituições públicas, para alcançar os objetivos de participação coletiva e de transparência de processos, sob o princípio da eficiência (EWALT, 2001).

Esse processo, com o qual a forma de atuação do Estado sofre radical mudança, passou por uma crise de legitimidade e tenta reerguer-se. Neste sentido, questiona-se: como o envolvimento do setor da segurança e da defesa em redes de cooperação, dentro do escopo do *New Public Management*, poderia contribuir para a legitimidade das suas organizações?

Parte-se da hipótese de que essa crise geral de legitimidade constitui uma via para compreender as transformações que vêm ocorrendo no interior das instituições públicas ligadas aos setores em estudo. Principalmente porque se constata que tem havido mudanças nas lógicas de justificação apresentadas pelos atores ligados a estes setores na arena pública. Assim, as referidas alterações podem estar enquadradas na estratégia de legitimação do Estado na contemporaneidade.

Em Boltanski e Thévenot (1991) as lógicas de justificação tendem a incorporar os princípios superiores relacionados ao bem comum e à articulação dos atores em redes com o objetivo de alcançar a legitimação. De acordo com os estudiosos, quando os atores se encontram em situações de controvérsias, tendem a invocar os princípios da ordem doméstica, da inspiração, do renome industrial, mercantil, cívico ou relativo a algum projeto para obter a legitimação. Neste sentido, busca-se perceber como os atores da segurança e da defesa tendem ou não a apoiar-se nos princípios superiores de bem comum para obter legitimação, contemplados na Grelha Taxonômica de Boltanski e Thévenot (1991), assim como o porquê o fazem, se fazem, e de que modo.

MÉTODO

No primeiro momento, realizou-se a análise bibliográfica de estudos relacionados com o tema da cooperação e da cooperação técnico-militar e técnico-policial. De maneira complementar, realizou-se análise documental dos principais documentos de regulação destes setores (como estratégia de defesa nacional e plano nacional de defesa), bem como das informações disponibilizadas nos *websites* pelos governos dos países em estudo. A análise documental mostrou-se ser uma das mais adequadas, uma vez que se buscou reunir o máximo de informação pertinente dos documentos oficiais (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998). Os dados extraídos nesta fase foram tratados com o suporte das técnicas de análise de conteúdo temática e estrutural.

No segundo momento, buscou-se compreender de que maneira a Grelha Taxonômica de Boltanski e Thévenot (1991) conseguiria dar respostas às necessidades de justificação dos atores responsáveis pelos segmentos diplomático, do planeamento estratégico e técnico-operacional das áreas da segurança e da defesa, a partir da análise das informações levantadas nas entrevistas semiestruturadas. Aplicou-se a técnica de análise de conteúdo temática e estrutural na análise das entrevistas com essa finalidade.

No terceiro momento, propôs-se construir um modelo de análise das redes de cooperação das áreas da segurança e da defesa, a partir da aplicação da metodologia *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (SWOT) ou seja, da compreensão das potencialidades, vulnerabilidades, oportunidades e ameaças apresentadas pelas redes existentes.

A entrevista semidireta tem a vantagem de permitir o acesso a informações mais densas e subjetivas, conseqüentemente, também mais ricas em conteúdo (Quivy & Campenhout, 1998). Assim, na fase

exploratória de entrevistas semidiretivas, a amostra dos atores foi escolhida de acordo com a função ocupada em departamentos/gabinetes diplomáticos, de planeamento estratégico e técnico-operacional nas áreas da segurança e defesa de Angola, Brasil e Portugal. O foco da investigação foi sobretudo o da *descoberta*. Do ponto de vista da pesquisa, o ator não é mero produto das estruturas tal como defende a corrente estruturalista, antes vale-se de um conjunto de valores morais para criticar a sua ação e a dos outros (GIDDENS, 2005). Salienta-se que os atores selecionados ocupavam posição de relevância no segmento diplomático e no do planeamento estratégico e técnico-operacional das embaixadas de Angola e do Brasil em Lisboa, assim como na Direção Geral de Política Nacional e no Secretariado Executivo da CPLP, em Lisboa. Tais atores foram entrevistados pelo fato de terem o poder de decisão e a capacidade para mobilizar pessoas, recursos, tecnologias, equipamentos e informações pertinentes (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009).

As entrevistas foram analisadas tomando como suporte inicial a Grelha Taxonômica dos modos de justificação proposta por Boltanski e Thévenot (1991) pelo fato de as lógicas de justificação para a ação apresentarem-se flexíveis e ajustáveis às exigências da prova. Segundo estes autores, o espírito do capitalismo tem necessidade de incorporar constantemente medidas de equivalência e de justiça entre os seres, os objetos e as ações nas provas dadas, ao contrário do que ocorre na corrente estruturalista, em que as lógicas de ação parecem estar mais relacionadas com as características das estruturas do que das provas.

Escolheu-se o método de análise de conteúdo do tipo temática na fase do tratamento dos dados, pelo fato de permitir ao investigador construir categorias de sentido a partir da análise de variáveis, por exemplo, o número de vezes em que as palavras aparecem no discurso dos atores (QUIVY; CAMPENHOUT, 1998).

Em suma, teve-se como objetivo, por um lado, perceber em que medida o modelo justificativo de Boltanski e Thévenot (1991) responde às exigências de justificação das áreas da segurança e da defesa e, por outro, caracterizar densamente os modos de articulação dos atores e das formas de coesão da ação social nestas áreas, com vista a contribuir para sua maior assertividade nos processos de mobilização de pessoas em projetos futuros.

RESULTADOS

Os resultados alcançados neste estudo foram organizados em três grandes blocos. No primeiro, apresentam-se os principais resultados verificados durante a pesquisa bibliográfica; no segundo, os resultados alcançados durante a pesquisa documental; no terceiro, os que foram produzidos na fase da inquirição dos atores. Dos dados extraídos nesta última fase, procurou-se identificar as principais lógicas de justificação consolidadas, além de pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças apresentados pela cooperação técnico-militar e técnico-policial.

A pesquisa bibliográfica mostrou que o tema da cooperação técnico-militar e técnico-policial envolvendo apenas Portugal, Brasil e Angola encontra-se subexplorada. A par disto, mostrou que a cooperação entre os países lusófonos ainda não alcançou a meta desejada, como provam o número de trocas comerciais estabelecidas e o investimento financeiro avançado por estes países (MOREIRA, 2001).

A pesquisa documental esclareceu que a Lei de Defesa Nacional de Angola não contempla o estreitamento de laços com os países da lusofonia, contudo, é realçada a submissão às Nações Unidas e à União Africana. Embora a Lei 2/93 da Assembleia Nacional (publicada no **Diário da República** em 23 de março de 1993)

não evidencie a existência de acordos de cooperação entre Angola e outros países, incluindo Brasil e Portugal (ANGOLA, 1993), tomou-se conhecimento, por meio de uma reunião com a Embaixada de Angola (2011), que estes acordos existem, em especial no âmbito bilateral. De modo geral, pode-se dizer que os laços de cooperação existentes entre Angola e Portugal ocorrem, em especial na área da formação em segurança e defesa.

A Política de Defesa Nacional Brasileira compreende essencialmente as dimensões: da política, relacionada com a definição/reformulação dos conceitos, dos ambientes de atuação das Forças Armadas e de Segurança Nacional e Internacional; da defesa; da estratégia, que integra as respectivas orientações e diretrizes.

Em setembro de 2007, o presidente brasileiro Lula da Silva instituiu um grupo de trabalho de alto nível para reformular a área da defesa do Brasil. O Plano Estratégico de Defesa Nacional do Brasil foi entregue ao Presidente em 7 de setembro de 2008 e anunciado oficialmente à nação em 18 de dezembro do mesmo ano. No novo plano, o conceito de segurança foi ampliado, passando a contemplar, além da defesa externa, a defesa civil, a segurança pública, as políticas econômicas, educacionais, ambientais e de outras áreas, muitas das quais são tratadas via instrumentos político-militares. Neste sentido, o plano passou a englobar todas as ações levadas a cabo tendo em vista a manutenção do grau de segurança desejado. A manutenção do grau de segurança desejado passa essencialmente pelo fortalecimento dos laços de cooperação internos (com as parcerias estabelecidas entre o Exército e a Marinha Brasileira no combate ao tráfico ou as parcerias estabelecidas entre as Forças Armadas e outras organizações civis e governamentais, em especial universidades) e externos (por exemplo, as parcerias entre o Brasil e os países do Mercosul, tendo em vista o controle e a fiscalização das zonas fronteiriças da Amazônia e a defesa do Atlântico Sul). O fortalecimento dos laços de cooperação com os países da CPLP também faz parte da estratégia de internacionalização do Brasil, como mostra a estratégia de defesa nacional END (Brasil, 2012).

No que se refere à Política de Defesa Nacional de Portugal, ela apresenta as seguintes características gerais e normativas:

1. Política Nacional de Defesa “Interna e Integrada”: baseia-se na articulação e integração das Forças Armadas com as Forças de Segurança Nacionais. As Forças Armadas *deverão*, igualmente, assumir a sua parte nas missões de luta contra agressões e ameaças transnacionais, nos termos da lei e em coordenação com os instrumentos internos para esse combate, nomeadamente as Forças de Segurança.
2. A *defesa* do espaço “Regional/Europeu” contempla o estabelecimento de laços de cooperação com a Otan e com a União Europeia.
3. No âmbito “Transnacional”, as Forças Armadas deverão estar aptas a combater o crime organizado transfronteiriço, em conjunto com outros organismos internacionais, bem como contribuir para a resolução dos conflitos além-fronteiras, que se não forem sanados, poderão ameaçar a ordem pública nacional (Portugal, .11).

Os resultados produzidos durante a fase da inquirição dos atores mostrou que na *citée* da inspiração em segurança e defesa, a aspiração está intrinsecamente ligada ao intuito de afirmar a língua, a cultura e a identidade lusófona na arena internacional. Neste sentido, o Centro Estratégico de Moçambique possui um papel muito importante no que diz respeito à criação de doutrina, à formação de multiplicadores tal como ao incentivo para a realização de investigação científica inclusive nas áreas da segurança e defesa.

A *cit * doméstica da segurança e da defesa caracteriza-se essencialmente pelo cumprimento dos estatutos e/ou de legisla es. Já na *cit * industrial da segurança e defesa, os esforços dos atores derivam da necessidade que estes possuem de acederem aos equipamentos, tecnologias, doutrina de forma o e informa es atualizadas e pertinentes relacionadas   segurança e defesa no espaço lusófono.

Contudo, a aquisi o de produtos relacionados   economia de defesa, segundo os atores entrevistados, lidera o rol das aquisi es entre os estados membros. Em suma, pode-se dizer que as grandes motiva es aprisionam-se   necessidade que os estados membros sentem de otimizar as estruturas logísticas e de comunica o, bem como as ferramentas de gestão de processos, pessoas e eventos de que dispõem.

Na *cit * por projeto da segurança e defesa,   esperado que os atores se realizem individualmente ao mesmo tempo em que legitimam a realiza o do grupo composto pelos estados lusófonos, através da consolida o de uma rotina de diálogo dos interlocutores e da consubstancia o de papéis de liderança. Na *cit * por projeto, constata-se que existe uma instrumentaliza o dos processos com vista a alcançar os fins individuais e coletivos (como a consolida o do triângulo técnico, estratégico e militar envolvendo Angola, Brasil e Portugal apresenta o valor de favorecer a intera o das Forças Armadas lusófonas com outras Forças Armadas de prestígio no panorama internacional). Constatou-se nas entrevistas que a dura o dos projetos não   tão relevante quanto a sua diversidade e frequência.

Na *cit * cívica da segurança e defesa o aspecto central incide sobre o outro, que se encontra em estado de carência, ou seja, camaradas de carreira militar desprovidos de meios logísticos para deslocamento e realiza o de forma o/treino militar, e comunidades vítimas de catástrofes naturais ou envolvidas em conflitos sociais e urbanos, em especial no continente africano.

Na *cit * gestiona ria da segurança e da defesa, o argumento justificativo vincula-se   necessidade que os atores têm de planejar, propor e coordenar projetos no sentido macro e de encontrar pontos de convergência entre os interesses das na es e dos atores, no sentido mais micro da a o. Pode-se dizer que a racionalidade da *cit * gestiona ria contribui para a exequibilidade da *cit * por projeto nas áreas da segurança e da defesa. Em suma, enquanto a *cit * por projeto está mais direcionada aos fins (por exemplo, a cria o de redes de parcerias e a implementa o de projetos), a *cit * gestiona ria se ocupa da cria o dos instrumentos políticos e estratégicos para que os referidos fins sejam alcançados (como exemplo, cita-se a realiza o de estudos para perceber que iniciativas precisam ser desenvolvidas, quais os recursos necessários e de que forma estes podem ser adquiridos).

Na *cit * da indústria de segurança e defesa, o estreitamento dos laços de coopera o   instrumentalizado pelos atores com vistas a reduzir os custos de transa o na aquisi o de equipamentos, tecnologias, profissionais talentosos e informa es relevantes, além da meta de desenvolver outros ramos de negócios a partir da descentraliza o da estrutura de produ o brasileira para Portugal.

Na análise da matriz SWOT do segmento diplomático, constatou-se que os acordos consolidados nas áreas da segurança e da defesa ocorrem com mais frequência de forma bilateral, e não multilateral. Além disso, Angola, Brasil e Portugal estabeleceram entre si inúmeros acordos de coopera o bilateral, principalmente nas áreas da forma o técnico-policial e técnico-militar. Todos os países demonstraram possuir experiência no trabalho em rede.

A análise das entrevistas do segmento diplomático permitiu verificar que a CPLP representa para os atores consultados uma excelente ferramenta para a consolida o de acordos de coopera o bilateral e

multilateral entre os estados-membros inclusive nas áreas da segurança e da defesa. Contudo, segundo os atores do segmento diplomático, as ferramentas utilizadas pela CPLP em projetos de concertação social alcançariam melhores resultados se estivessem associadas à percepção de quais são os fatores que mais dificultam a consolidação e a manutenção dos laços de cooperação entre os estados-membros. Segundo estes atores, as desigualdades entre os estados-membros em termos de capacidades financeiras, técnicas e políticas dificultam a consolidação de acordos de cooperação.

Para os atores do segmento diplomático, a consolidação ou otimização dos laços de cooperação possibilita ganho de escala e de imagem e reputação. O ganho de escala e de imagem e reputação, por sua vez, favorece a participação nas missões humanitárias ou de apoio à paz levadas a cabo pelas Nações Unidas e a obtenção de legitimidade e prestígio social na arena internacional.

No entanto, para que os acordos de cooperação consolidados produzam os resultados esperados, é preciso que se conheçam as principais dificuldades enfrentadas pelos atores na operacionalização do trabalho em rede, com vistas a atuar na prevenção e na colmatação das referidas dificuldades.

Das hipóteses que foram levantadas quanto à dificuldade com a consolidação e o estreitamento dos laços de cooperação entre os estados-membros da CPLP, sublinha-se a diferença dos valores incorporados pelos estados-membros e as desigualdades de linhas de orientação estratégicas e políticas.

Na análise dos pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças assentes na matriz SWOT do segmento estratégico verificou-se que Angola, Brasil e Portugal possuem um histórico de cooperação técnico-policial. A cooperação entre Angola e Portugal dá-se essencialmente na formação técnico-policial e técnico-militar. Já entre Brasil e Portugal, a cooperação técnico-policial é que apresenta maior incidência principalmente no plano bilateral.

Os acordos bilaterais consolidados entre Brasil e Portugal dizem respeito às visitas das autoridades brasileiras às instituições de gestão e formação técnico-policial em Portugal a convite das autoridades portuguesas; à partilha de boas práticas na área da prevenção e combate à criminalidade entre os dois países; ao intercâmbio de oficiais para a realização de formação técnico-policial tanto no Brasil como em Portugal; à realização de ações de controle fronteiriço e combate à imigração ilegal. Estes acordos contemplam ainda a externalização de competências relacionadas ao planeamento, monitorização e avaliação de impactos em áreas específicas, como a manutenção da ordem pública em grandes eventos desportivos, entre outros.

De acordo com os atores do segmento estratégico, os incentivos institucionais e técnicos concedidos pela CPLP impulsionaram a consolidação de acordos de cooperação nas áreas da segurança e da defesa entre os estados-membros, tanto de forma bilateral como multilateral.

Constatou-se que tanto policiais portugueses como brasileiros possuem uma vasta experiência na participação em missões humanitárias e de apoio à paz levadas a cabo pelas Nações Unidas. Os policiais portugueses possuem também experiência em manutenção da ordem pública em processos de consolidação da paz em países de expressão portuguesa, como o Timor Leste.

A cooperação técnico-militar e técnico-policial tanto pode se dar por via do oficial de ligação como entre ministérios. No caso da cooperação estabelecida entre Portugal e os países africanos, esta concretiza-se

essencialmente via ministérios. Já o canal privilegiado na concretização de acordos de cooperação entre Brasil e Portugal é o oficial de ligação português sediado no Brasil.

Pelo que se constatou, o envio de oficiais de ligação portugueses para o Brasil reforça o interesse de Portugal em estreitar laços de cooperação técnico-militar e técnico-policial com este país. No entanto, reforça-se também que Angola pretende estreitar laços de cooperação principalmente com Portugal, para a formação técnico-militar e técnico-policial, e com o Brasil, para o patrulhamento do Atlântico Sul.

Segundo os atores do segmento estratégico, problemas de ordem estrutural como a fragmentação da polícia brasileira e a ausência de um ministério homólogo no Brasil dificultam o estreitamento dos acordos de cooperação técnico-policial com este país. Outros entraves seriam a baixa predisposição da maioria dos oficiais africanos a adquirir graus académicos superiores à licenciatura e a realizar formação técnico-policial em um outro país lusófono, como Brasil ou Portugal.

O desnivelamento de informação absorvida pelos estados-membros também constitui uma dificuldade ao estreitamento dos acordos de cooperação segundo os atores do segmento estratégico. De acordo com eles, faz sentido pensar em otimização dos acordos de cooperação técnico-militar e técnico-policial entre Angola, Brasil e Portugal, pelo fato de permitir reduzir os custos com a aquisição de material de guerra, controlar as fronteiras e combater a imigração ilegal. Acreditam ainda ser uma vantagem da referida otimização a possibilidade de atualizar os modelos de formação técnico-policial e técnico-militar e de poder participar de fóruns ou outros eventos relacionados à partilha de conhecimentos, experiências e boas práticas.

Na análise da matriz SWOT do segmento técnico-operacional verificou-se que as polícias portuguesas possuem experiência na coordenação de projetos relacionados à formação técnico-policial e na consolidação de centros de investigação criminal em países lusófonos. Constatou-se ainda que os acordos de cooperação estabelecidos entre Brasil e Portugal se dão formal e informalmente. Sublinha-se o fato de a informalidade ser apontada como um dos pontos fortes da relação de cooperação técnico-policial estabelecida entre os dois países.

Enquanto a cooperação técnico-policial entre Brasil e Portugal incide sobretudo no intercâmbio de oficiais para a realização de formação e para a partilha de informação pertinente, de experiências profissionais e de boas práticas, a cooperação entre Angola e Portugal centra-se essencialmente no envio de oficiais portugueses a Angola com o objetivo de ministrarem formação técnico-policial.

O modelo de investigação criminal empregado em Portugal tem servido de inspiração à polícia de Timor Leste.

Segundo os atores do segmento técnico-operacional, constituem entraves à otimização dos acordos de cooperação nesse âmbito: os diferentes valores atribuídos pelos chefes de polícias; a ausência de meios de comunicação que incentivem o diálogo entre os policiais dos países de expressão portuguesa; a baixa predisposição de Portugal a tomar iniciativas para fomentar o estreitamento de laços entre as suas próprias polícias e destas com as polícias homólogas dos países lusófonos; a inexistência de oficiais de ligação da polícia judiciária (PJ) no Brasil. No entanto, estes entraves poderiam ser superados a partir do incentivo ao intercâmbio de oficiais para a realização de formação académica e técnico-policial entre os países lusófonos. Poderia ainda contribuir para a superação dos entraves de ordem estrutural o envio de um oficial de ligação da PJ de Portugal para o Brasil, visto que este país possui elevadas competências no combate à criminalidade violenta.

Ressalta-se ainda a importância de se desenvolverem treinamentos conjuntos na área policial, à semelhança do “Exercício Felino”, que acontece na área da defesa, bem como de se constituir uma equipe multidisciplinar de investigação envolvendo cientistas e policiais para auxílio nos trabalhos que desenvolvem (investigação criminal, gestão da informação sigilosa, entre outros).

De acordo com os atores do segmento técnico-operacional, as polícias lusófonas teriam muito a ganhar se fosse criado o Colégio Lusófono de Polícias. Através deste colégio, os policiais poderiam adotar técnicas comuns de prevenção e combate a crimes típicos do espaço lusófono, com a vantagem de estarem validadas empiricamente, além de produzirem *inputs* que possibilitassem a atualização da doutrina policial.

Por fim, os atores deste segmento chamam a atenção à importância de se desenvolverem mecanismos de comunicação ajustáveis às características psicossociais e profissionais das diferentes polícias a fim de consolidar/otimizar os acordos de cooperação estabelecidos entre as polícias portuguesas. Para eles, a consolidação de redes informais de cooperação poderia contribuir para a superação dos entraves resultantes do processo controverso de colonização levado a cabo por Portugal nos países africanos.

CONCLUSÃO

Em termos de resultados, o estudo mostrou que os atores tendem a invocar as lógicas de justificação propostas por Boltanski e Thévenot (1991) para defender a cooperação técnico-militar e técnico-policial quando confrontados. Contudo, as lógicas invocadas apontaram o surgimento de uma nova lógica, intitulada “gestionária”. O argumento justificativo que sustenta esta nova lógica assenta-se na ideia de que os atores têm necessidade de planejar, propor e coordenar projetos no sentido macro e de encontrar pontos de convergência entre os interesses das nações e dos atores no sentido micro da ação. Ao contrário do segmento diplomático, os segmentos do planejamento estratégico e técnico-operacional acreditam que a cooperação nas áreas da segurança e da defesa é residual, para não dizer incipiente. Segundo os atores, fatores de natureza política, estratégica e orçamental dificultam o afinamento da cooperação nestas áreas. Contudo, sugerem algumas medidas a implementar com vista à superação dos percalços por eles enfrentados.

A originalidade deste estudo incidiu essencialmente na análise comparativa dos moldes de formulação de julgamentos e de reunião de consensos promovidos por instituições ligadas à segurança e à defesa. Porém, em termos de limitações, apresenta a desvantagem de incidir na análise documental e bibliográfica um número restrito de documentos e na inquirição, um número também restrito de interlocutores.

Na análise das lógicas de justificação apresentadas pelos atores, verificou-se que faz todo o sentido pensar na aplicabilidade da grelha taxonômica de Boltanski e Thévenot (1991) nas áreas da segurança e da defesa. Contudo, identificou-se uma outra lógica de justificação que pareceu muito particular às referidas áreas, que é a lógica de justificação gestionária. Enquanto nas lógicas de inspiração, cívica, doméstica, renome, industrial, mercantil e projeto os atores assumem o papel de coordenador responsável pela própria ação, na lógica gestionária os atores assumem-se como corresponsáveis pela ação de outros atores, por isso desempenham as funções de planejamento, coordenação e execução da ação.

Constatou-se a existência de variações nas lógicas justificativas apresentadas pelos atores quanto à importância da CPLP para o desenvolvimento das Forças Armadas e das forças de segurança dos países-

membros. Enquanto no segmento diplomático a CPLP apresenta-se como uma excelente via para tal, no segmento do planeamento estratégico esta não constitui uma prioridade, uma vez a resolução dos problemas internos dos países se apresenta em primeiro lugar.

A inserção na CPLP levou os países a adotarem linhas estratégicas e de ação semelhantes para as áreas da segurança e da defesa, pelo fato de os planos de defesa nacionais e de as estratégias de defesa do Brasil e de Portugal contemplarem prioridades bastante parecidas, no que diz respeito ao incentivo à consolidação e otimização dos laços de cooperação com outros países, inclusive com os da comunidade lusófona.

Constatou-se ainda na fase exploratória deste estudo que os acordos de cooperação existentes nas áreas da segurança e da defesa entre Angola, Brasil e Portugal poderão ser reforçados e aprofundados, seja porque já está previsto nas políticas nacionais de Defesa dos respectivos países, seja porque os atores que estão no terreno acreditam que o reforço destes laços pode ser uma excelente via para o desenvolvimento das referidas áreas, como também dos respectivos países na arena internacional (EMBAIXADA DE ANGOLA, 2011; CPLP, 2011; PORTUGAL, 2011; DGAI, 2011; DGPN, 2011; EMBAIXADA DO BRASIL, 2011a; ISCPSI, 2011; PJ, 2011).

Existem linhas estratégicas e de ação específicas para a articulação entre os países lusófonos. A articulação de Angola com Portugal fundamenta-se sobretudo em acordos de cooperação na área da formação técnico-militar, enquanto a articulação do Brasil com Portugal está sobretudo relacionada com a aquisição de material de defesa e a realização de exercícios militares conjuntos.

O reforço dos laços de cooperação nas áreas da segurança e da defesa é apresentado como uma mais-valia para o desenvolvimento das Forças Armadas e das forças de segurança dos países lusófonos, bem como a afirmação internacional destas no domínio das operações de paz e humanitárias das Nações Unidas (DGPN, 2011; SPAD, 2011; CPLP, 2011; GRI/DGPN, 2011; EMBAIXADA DE ANGOLA, 2011).

O reforço dos laços de cooperação possui a vantagem de reduzir os custos de transação nas aquisições de material de defesa, mão de obra qualificada, tecnologia de ponta e de informação pertinente (GRI/DGPN, 2011); gerar ganho de imagem e reputação às Forças Armadas e de segurança dos países lusófonos; fortalecer a posição da CPLP no Conselho das Nações Unidas (EMBAIXADA DO BRASIL, 2011a; DGPN, 2011 e ainda incentivar a participação coletiva dos países lusófonos em missões humanitárias e de apoio à paz (SPAD, 2011; EMBAIXADA DO BRASIL, 2011a).

Segundo os atores consultados, os referidos laços poderiam ser reforçados. Por um lado tornando-os uma prioridade nos planos nacionais de defesa e nas estratégias de defesa nacionais, por outro, com ações de formação com quem está à frente dos segmentos diplomático, do planeamento estratégico e técnico-operacional, para fomentar nestes a mudança de atitude necessária ao bom cumprimento dos objetivos estipulados nos documentos políticos programáticos para as referidas áreas (DGPN, 2011; CPLP, 2011; EMBAIXADA DE ANGOLA, 2011; EMBAIXADA DO BRASIL, 2011).

Na consulta ao *site* da Rede de Desenvolvimento e de Investigação da CPLP e na entrevista com o secretariado executivo da Comunidade, constatou-se que ainda são escassos os estudos científicos realizados nos domínios técnico-policial e técnico-militar, contudo, acredita-se que este cenário será modificado com a tomada de posse do novo coordenador do Centro de Análise Estratégico de Moçambique (SPAD, 2011; CPLP, 2011), bem como com a criação dos novos centros de excelência (DGPN, 2011).

O Brasil foi o único país entre os três analisados que contemplou a realização de investigação científica na área técnico-militar como uma linha estratégica a ser levada a cabo em conjunto com as universidades e outras organizações não governamentais da sociedade civil. Contudo, não se evidencia nos documentos programáticos brasileiros o interesse em realizar investigação científica no referido domínio em conjunto com outros países, inclusive da lusofonia.

Notou-se que o Brasil mantém um grande interesse em estreitar os laços de cooperação com a África Austral, em especial com Angola, com vista a realizar o patrulhamento do Atlântico Sul em conjunto (EMBAIXADA DE ANGOLA, 2011; EMBAIXADA DO BRASIL, 2011b). Contudo não é de seu interesse, pelo menos a curto prazo, formalizar ou estreitar laços de cooperação com a Otan para o patrulhamento do Atlântico Norte (EMBAIXADA DO BRASIL, 2011a).

No plano de defesa nacional de Portugal, constatou-se que a participação em operações humanitárias e de apoio à paz está no cerne do estreitamento dos laços de cooperação deste país com a UE, Otan, ONU e CPLP.

Constatou-se ainda que existe uma densa preocupação dos Estados brasileiro e português em atuar com eficiência no combate aos crimes transnacionais, entre os quais se ressalta a criminalidade organizada e o tráfico de drogas (PJ, 2011). Para isto, foi salientado ser imprescindível o estreitamento dos laços de cooperação com os países fronteiriços e do espaço lusófono.

Além disso, tem sido efetiva a cooperação técnico-militar e técnico-policial entre Brasil e Portugal (GRI/DGPN, 2001), principalmente no que diz respeito à realização de treino ou de ações de patrulhamento (DGAI, 2011). Apesar de alguns projetos estarem em desenvolvimento, pode-se dizer que a cooperação entre Brasil e Portugal ainda é incipiente (ISCSI, 2011; PJ, 2011), pois as áreas da economia da defesa, da formação militar e policial, da investigação científica e do intercâmbio de conhecimento novo ainda estão pouco desenvolvidas (GRI/DGPN, 2001). No entanto, o Ministério da Defesa de Portugal está realizando o levantamento de todos os departamentos e gabinetes que mantêm cooperação com o Brasil na área técnico-militar, a fim de centralizar as informações de tudo o que já foi feito em parceria com este país, e assim otimizar os contatos existentes, evitar desperdícios com a aquisição de informações já produzidas e garantir a realização de projetos de maior interesse para ambas as nações.

Quanto à cooperação técnico-policial, o Ministério da Administração Interna de Portugal tem realizado inúmeros contatos com os países lusófonos, inclusive com o Brasil, com vistas a alargar os acordos de cooperação estabelecidos para a área da consultoria e acompanhamento das ações de manutenção da ordem pública em grandes eventos desportivos.

Uma vez constatado que os acordos de cooperação técnico-policial contemplam a internalização de competências e o intercâmbio de conhecimentos, experiências e boas práticas entre os atores cujos traços culturais são idênticos, reforça-se que constitui o objetivo futuro deste estudo compreender em que medida estes acordos apresentam ou não potencialidades para se consolidarem em um Aglomerado Lusófono de Polícias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREI, Daniela; RATIU, Lucia; OTOIU, Catalina; CHIRICA, Sofia. Professional Performance within a Romanian Police Force in the Context of Change. **Procedia – Social and Behavioral Sciences**, n. 33, p. 657-661, 2012.

ANGOLA. Assembleia Nacional. Lei nº 2/93. **Diário da República**, I, n. 12, 26 mar. 1993. Disponível em: < http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/l_def.pdf >. Acesso em: jun. 2019.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Eve. **O novo Espírito do Capitalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. **De La Justification. Les Économies de La Grandeur**. France: Gallimard, 1991.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério de Estado da Defesa, 2012.

COSTA, Ivone F. **Polícia e Sociedade no Brasil: O Caso de Salvador**. Dissertação (Doutorado em Sociologia Econômica e das Organizações) – Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2003.

CPLP. **Relatório em Acta de Reunião. Secretariado Executivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**. Lisboa: CPLP, maio 2011.

DGAI. Direcção Geral da Administração Interna. **Relatório em Ata de Reunião**. Lisboa, nov. 2011.

DGPN. Direcção Geral de Política Nacional. **Relatório em Ata de Reunião**. Lisboa, maio 2011.

DNT. Direcção Nacional de Trânsito da Angola. **Relatório em Ata de Reunião**. Lisboa, nov. 2011.

EMBAIXADA DE ANGOLA. Gabinete da Embaixada da Angola. **Relatório em Ata de Reunião**. Lisboa, abr. 2011.

EMBAIXADA DO BRASIL. Embaixada do Brasil junto à CPLP. **Relatório em Ata de Reunião**. Lisboa, nov. 2011a.

EMBAIXADA DO BRASIL. Gabinete da Embaixada do Brasil. **Relatório em Ata de Reunião**. Lisboa, março 2011b.

EWALT, Jo A.G. **Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation**. Newark: Eastern Kentucky University, 2001.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. Oeiras: Celta, 2005.

GRAVELLE, James; ROGERS, Colin. Policing Public Protests and Corporate Social Responsibility. **International Journal of Law, Crime and Justice**, v. 39, p. 111- 120, 2011.

GRI/DGPN. Gabinete de Relações Internacionais da Direcção Geral de Política Nacional. **Relatório em Ata de Reunião**. Lisboa, jun. 2011.

ISCPSP. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. **Relatório em Acta de Reunião**. Lisboa, nov. 2011.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o Social: Uma Introdução à Teoria do Ator-Rede**. Trad. Gilson César Cardoso de Sousa. Salvador/Bauru: EDUFBA/EDUSC, 2012.

MASON, David; HILLENBRAND, Carola; MONEY, Kevin Money. Are informed citizens more Trusting? Transparency of performance data and trust towards a British Police Force. **J Bus Ethics**, n. 122, p. 321-341, 2014. doi: 10.1007/s10551-013-1702-6.

MOREIRA, Adriano. **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**. Lisboa: Almedina, 2001.

PJ. Polícia Judiciária. **Relatório em Ata de Reunião**. Lisboa, nov. 2011.

PORTUGAL. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Divisão dos Assuntos da CPLP do Ministério dos Negócios Estrangeiros. **Relatório em Ata de Reunião**. Lisboa, nov. 2011.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. VII Revisão Constitucional. Lisboa, 2005. Disponível em: <www.parlamento.pt>. Acesso em: maio 2011.

PORTUGAL. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Declaração Universal dos Direitos do Homem. **Diário da República**, I Série A, n.º 57/78, 9 mar. 1978. Disponível em: <www.apfn.com.pt>. Acesso em: maio 2011.

PORTUGAL. **Política de Defesa Nacional de Portugal**. Disponível em: <www.mdn.gov.pt>. Acesso em: abr. 2011.

PORTUGAL. **Programa do XX Governo Constitucional 2015-2019**. Disponível em: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a-53556c4d5a5763765247396a6457316c626e52766330466a64476c32615752685a47565159584a73-5957316c626e5268636938334d6a6378596d517a4d7930344d54637a4c5451304e6d5974596d-566d5a6930314d6a55774e4441325a5467784e6a45756347526d&fich=7271bd33-8173-446f-beff-5250406e8161.pdf&inline=true>>. Acesso em jun. 2019.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 2. Ed. Lisboa: Gradiva, 1998. (Col. Trajectos, 17).

RITSERT, Rolf; PEKAR, Mirjam; RICKARDS, Robert C. Impacts of Public Management Reforms: Findings from German Police Forces. **International Journal of Business and Public Administration**, v. 9, n. 1, 2012.

SPAD. Secretariado Permanente para os Assuntos da Defesa. **Relatório em Ata de Reunião**. Lisboa, jun. 2011.

TERPSTRA, Jan. Two theories on the police – The Relevance of Max Weber and Emile Durkheim to the Study of the Police. **International Journal of Law, Crime and Justice**, n. 39, p. 1-11, 2011.

TRIGILIA, Carlo. **Economic Sociology. State, Market, and Society in Modern Capitalism**. United Kingdom: Blackwell Publishers, 2002.

VALENTE, Manuel M.G. Modelos Constitucionais de Polícia e Cooperação na Segurança Interna. **Politeia**, anos X-XI-XII, p. 7-18, 2015.

WERNER, Guilherme Cunha. Diplomacia Policial. **Politeia**, anos X-XI-XII, p. 177-196, 2015.

NOTA TÉCNICA

TENTATIVAS DE MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA PEC 95/1995 À LEI 13.022/2014

KAYAN ACASSIO DA SILVA

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em Direito Administrativo Aplicado pelo Instituto Bacellar. Pós-graduando em Administração Pública pelo IMAP - Prefeitura de Curitiba. Oficial da Reserva R/2 do Exército Brasileiro. Foi Cadete da Academia Militar das Agulhas Negras entre 2015 e 2017. Atualmente é Ouvidor da Guarda Municipal de Curitiba.

RESUMO

Este trabalho versa sobre a municipalização da segurança pública e sua viabilidade no ordenamento jurídico pátrio, focando especialmente nas proposituras de emenda à Constituição que buscaram acrescentar as Guardas Municipais ao rol de órgãos legitimados para exercerem a segurança pública. Para tanto, apresenta-se inicialmente a conceituação de segurança pública, seguida da sua organização no Brasil e da análise do Estatuto das Guardas Municipais, verificando os seus pontos controversos. Por fim, traça-se o esboço do que poderia ser realizado, a fim de tornar a atuação policial no Brasil compatível com uma política verdadeiramente comprometida com a melhoria da sensação de segurança.

Palavras-chave: Segurança pública; municipalização; Estatuto Geral das Guardas Municipais; polícia municipal.

ABSTRACT

ATTEMPTS OF MUNICIPALIZATION OF PUBLIC SECURITY IN BRAZIL: AN ANALYSIS FROM CONSTITUTIONAL AMENDMENT PROPOSAL 95/1995 UNTIL THE LAW 13.022/2014

This paper focuses on the municipalization of public security and its viability in the Brazilian legal order, focusing on the proposals of amendment to the Constitution that sought to add the Municipal Guards to the list of legitimized to exercise public security. The concept of public security is initially presented, followed by its organization in Brazil and the analysis of the Municipal Guard Statute, verifying its controversial points. Finally, the outline of what could be accomplished is outlined in order to make police action in Brazil compatible with a policy that is truly committed to improving the sense of security.

Keywords: Public Security; municipalization; General Statute of Municipal Guards; municipal police.

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.1112

Data de recebimento: 07/03/2019 – Data de aprovação: 16/07/2019

INTRODUÇÃO

O debate referente à municipalização da segurança pública no Brasil é antigo. O sistema policial brasileiro se insere entre aqueles denominados centralizados, e os órgãos policiais estão subordinados às autoridades mais próximas ao poder central e não ao poder municipal, restando a este a possibilidade de constituir Guardas para a proteção de seus bens, serviços e instalações (MONET, 2001).

Tal restrição aos Municípios é imposta pelo disposto no artigo 144 da Constituição, que estabelece como competentes para garantir a segurança pública as polícias federais, militares e civis estaduais, além dos bombeiros militares. Disso decorre a interferência na auto-organização dos estados, que são impedidos de criar órgãos de segurança pública em desacordo com a estrutura definida na Constituição, impossibilitando que as Guardas Municipais respondam pela segurança sem que antes sejam autorizadas por emenda à Constituição (SILVA, J. A., 2005).

Porém, diante de um cenário em que anualmente 63.895 pessoas são mortas de maneira violenta, conforme dados publicados no **12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública** (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017), nasce a discussão sobre a municipalização da segurança pública. O modelo atual de estruturação das polícias tem se apresentado como ineficaz no combate à criminalidade nas últimas décadas em todo o país, tornando cada vez mais necessária a atuação das Guardas Municipais, que passam a desempenhar o policiamento ostensivo para além do patrulhamento preventivo de bens, serviços, logradouros públicos e instalações municipais.

Este trabalho faz um retrospecto de todas as tentativas de mudanças no texto constitucional que buscavam normatizar a atuação do Município na segurança pública por meio da Guarda Municipal e analisa os pontos controversos da Lei 13.022/2014, que disciplinou a atuação das Guardas Municipais em âmbito nacional. O artigo perpassa também pelo conceito de segurança pública e pela sua disposição na Constituição de 1988 a fim de construir um referencial teórico que legitime a atuação das Guardas Municipais na segurança pública.

DEFINIÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública é conceituada por Plácido e Silva como sendo o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo o perigo ou de todo o mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou de direitos de propriedade do cidadão (SILVA, D. P., 2005).

Já para Moraes:

Não se deve confundir segurança pública com o combate à criminalidade; se aquela existe, de fato, este não tem necessidade de existir. Dar segurança é prevenir, por todos os modos permitidos e imagináveis, para que a infração penal não ocorra; para combater o delito, ao contrário, é preciso, por omissão, imprevisão, desconhecimento ou interesse, deixar que ele ocorra. Além do mais, os gastos e prejuízos materiais e humanos, em regra, são maiores com o combate do que com a segurança, se esta for bem planejada (MORAES, 1986, p. 60).

Tal conceituação vai ao encontro da ideia de uma segurança pública preventiva por meio da otimização dos recursos humanos e financeiros à disposição da administração pública, quais sejam: videomonitoramento, arquitetura urbana e organização do espaço público, disposição de agentes públicos no tempo e no espaço, entre outros. A concepção de segurança pública, portanto, pode ser centrada na ideia de *combate* ou na de *atividade administrativa*, sendo que o primeiro abrange apenas o crime já ocorrido, resultando em uma eterna repetição de resultados, sendo impossível, por si, romper com o ciclo de criminalidade. Já a segurança pública entendida como atividade administrativa busca preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio (SANTIN, 2013), gerando

coesão social e propiciando um contexto adequado à cooperação entre cidadãos. Este é o espaço da prevenção, da atuação preventiva da polícia.

Assim exemplifica Souza Neto:

A diferença entre as duas concepções revela-se, por exemplo, na forma como lidam com o envolvimento de policiais em episódios de confronto armado. No mesmo período (de 1995 a 1998), os governos do estado do Rio de Janeiro e do estado de São Paulo davam respostas divergentes para esse tipo de evento. No Rio de Janeiro, a política de segurança era comandada por um general, que instituiu a gratificação por bravura (apelidada de “gratificação faroeste”). Se o policial se envolvia em confronto armado, era gratificado pecuniariamente. O resultado foi o aumento da truculência policial e a simulação reiterada de situações de confronto, com a elaboração de “autos de resistência” fraudulentos. Em São Paulo, a Secretaria de Segurança instituiu o PROAR (Programa de Acompanhamento de Policiais Envolvidos em Ocorrência de Alto Risco). Quando o policial se envolvia em confrontos, era afastado das ruas e submetido a tratamento psicológico; não recebia qualquer tipo de gratificação por bravura. O objetivo da política era reduzir o arbítrio de autoridades policiais e circunscrever o uso da força aos casos de necessidade efetiva. Essas formas de lidar com episódios de confronto armado revelam a divergência fundamental entre as duas concepções de segurança pública. Enquanto a primeira entende o policial como combatente, que deve ser premiado por seu heroísmo, a segunda lhe confere a condição de servidor, que, para dar conta de suas importantes responsabilidades, deve estar psicologicamente apto (SOUZA NETO, 2007, p. 25).

Ainda conforme Souza Neto (2007), o conceito de ordem pública poderia implicar ambiguidade, podendo significar tanto uma repressão autoritária quanto um conceito que se harmoniza com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana. Apenas as políticas de segurança comprometidas com os princípios democráticos se encontram alinhadas à Constituição Federal, que em seu artigo 144 estabelece que a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Constata-se que o constituinte colocou a garantia à segurança como direito fundamental ao inseri-la no *caput* do artigo 5º da Constituição, ao lado do direito à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade. Cabe salientar que o termo segurança empregado tanto aí como no artigo 6º da Constituição Federal deve ser lido como referente à segurança pública, predominantemente de caráter difuso, que visa à manutenção da ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, garantindo a proteção da dignidade da pessoa humana e o exercício dos direitos sociais e individuais (SANTIN, 2013, p. 48).

Assim, a segurança pública, interpretada pelo prisma da Constituição Federal, consiste no **uso de forças organizadas pelo Estado para, de maneira preventiva, garantir a segurança de modo universalizado.**

A ORGANIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A história constitucional brasileira está repleta de referências difusas à segurança pública. Mas até a Constituição de 1988 não havia capítulo próprio nem previsão mais detalhada como agora se verifica. Por esse motivo, a Constituição de 1988 se individualiza ainda no direito comparado, em que também predominam referências pontuais à segurança pública (SOUZA NETO, 2007).

À União cabe organizar e manter a (1) Polícia Federal, destinada a apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como outras infrações de repercussão interestadual ou internacional, além de atuar contra o tráfico de drogas; inclui a polícia de fronteiras e polícia judiciária da União; (2) Polícia Rodoviária Federal, destinada ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais; (3) Polícia Ferroviária Federal, voltada ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, assim como as polícias civis, subordinam-se aos governadores dos estados e do Distrito Federal, cabendo à polícia militar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, aos corpos de bombeiros as atividades de defesa civil e à polícia civil as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, que não sejam de natureza militar.

Aos Municípios, por fim, fica facultada a possibilidade de constituir as Guardas Municipais, para a proteção de bens, serviços e instalações. Também ao Município foi conferida competência comum à dos demais entes da federação na área da segurança viária, que compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito. Conforme entendimento do STF expresso no Recurso Extraordinário 658.570, essa responsabilidade pode também ser atribuída à Guarda Municipal, em virtude de o poder de polícia atribuído ao Município no âmbito do trânsito poder ser conferido a qualquer órgão ou entidade dentro da esfera administrativa municipal, não se restringindo aos casos que envolvam bens e equipamentos municipais. Conforme o voto do relator da divergência, Ministro Luís Roberto Barroso (BRASIL, 2005), é constitucional a atribuição às Guardas Municipais do exercício de poder de polícia de trânsito no âmbito de sua circunscrição, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.

Conforme opina José Afonso da Silva, o disposto no artigo 144 limita a capacidade organizatória dos estados:

4. Limites do Poder Constituinte dos Estados

1. Dissemos antes que é a Constituição Federal que fixa a zona de determinações e o conjunto de limitações à capacidade organizatória dos estados, quando manda que suas Constituições e leis observem os seus princípios. [...]

6. Princípios constitucionais estabelecidos são – como notara Raul Machado Horta – os que limitam a autonomia organizatória dos estados; são aquelas regras que revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, bem como princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual, cuja identificação reclama pesquisa no texto da Constituição. [...]

Limitações expressas ao constituinte estadual são consubstanciadas em dois tipos de regras: umas de natureza vedatórias e outras, mandatórias. [...]

As mandatórias consistem em disposições que, de maneira explícita e direta, determinam aos estados a observância de princípios, de sorte que, na sua organização constitucional e normativa, não que adotá-los, o que importa confranger sua liberdade organizatória aos limites positivamente determinados; assim o constituinte estadual tem que dispor sobre segurança pública a ser garantida por organizações policiais civis (polícia civil) e militares (polícia militar)

com as respectivas competências, conforme indicam o art. 144, seus incs. IV e V e seus §§ 4º a 7º. (SILVA, 2005, p. 520-522).

Dessa maneira, restringe-se não apenas a auto-organização dos estados, mas também da própria União, que por meio de lei não pode criar ou atribuir competências em desacordo com o estipulado no artigo 144 da Constituição. Por tal razão, a municipalização da segurança pública no Brasil apenas seria possível por meio de emenda à Constituição, nos moldes do artigo 60 da Carta Magna. Em breve consulta às propostas apresentadas, percebe-se que várias foram as tentativas de atuar sobre o tema.

PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO APRESENTADAS SOBRE O TEMA

A primeira Proposta de Emenda à Constituição (PEC) a versar sobre o tema foi a nº 95/1995, que visava incluir as polícias municipais entre os órgãos encarregados da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, adicionando o inciso VI ao *caput* do art. 144, além de alterar o §8º do mesmo artigo, que aborda a possibilidade de os Municípios constituírem Guardas Municipais, a fim de permitir a atuação conjunta entre essas e a polícia municipal, conferindo agilidade às ações do prefeito (BRASIL, 1995a).

No mesmo ano também foi apresentada a PEC nº 247/1995, que igualmente propõe a criação de um sexto inciso no *caput* do art. 144, adicionando a Guarda Municipal aos órgãos de segurança pública, fazendo desta uma força auxiliar de segurança pública. Já na época, o deputado Alexandre Ceranto (PFL/PR) menciona na justificativa do projeto a alta criminalidade de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo em comparação às cidades de Nova Iorque ou Chicago, lembrando que em países como os Estados Unidos e a Espanha o combate e a prevenção à criminalidade são mais eficazes por haver atuação das polícias municipais (BRASIL, 1995b).

A PEC nº 343/1996, em sua justificativa, relembra a inovação da Carta de 1988 em reconhecer o Município como ente federativo, enfatizando a intenção de privilegiar a esfera de governo mais próxima do cidadão, fazendo-se necessário, portanto, reconhecer as Guardas Municipais como força complementar dos órgãos de segurança pública, visto que seus integrantes compõem a sociedade local a ser protegida, identificando-se com a população e conhecendo melhor suas necessidades e formas de solucionar problemas (BRASIL, 1996a).

Tentando também conferir às Guardas Municipais o *status* de órgão de segurança pública, o deputado Corauci Sobrinho (PFL/SP) propôs emenda à Constituição de nº 392/1996, buscando permitir que os Municípios atuassem de maneira complementar nas ações de segurança pública. O parlamentar fez uso de dados da época em sua justificativa, mencionando o número de homicídios por arma de fogo em 1994 no Japão, nos Estados Unidos e no Brasil, que registraram, respectivamente, 38, 15.840 e 28.800 mortes, citando, por fim, o fato de as Guardas de São Paulo e Sertãozinho já possuírem armas de fogo e colaborarem com as polícias no combate ao crime (BRASIL, 1996b).

A PEC nº 409/1996 foi além ao propor a subordinação das polícias civil e militar aos prefeitos das cidades que possuíssem mais de 200 mil habitantes, criando, dessa forma, polícias municipais, também sugerindo a alteração do art. 159, inc. I, alínea “d” da Constituição, de modo a destinar 2% dos impostos de renda e produtos industrializados a esses Municípios, para a manutenção de suas polícias (BRASIL, 1996c).

Em 1997 foi apresentada apenas uma proposta sobre o tema, a PEC nº 514/1997, sugerindo possibilitar aos Estados, por meio de lei estadual, repartir sua competência relativa à segurança pública com os Municípios possuidores de disponibilidade financeira, incluindo as funções de corpo de bombeiros e ampliando as atribuições das Guardas Municipais (BRASIL, 1997).

Já no ano seguinte, a deputada Zulaiê Cobra (PSBD/SP) apresentou proposta que extinguiu as polícias rodoviária federal e ferroviária federal, cujas atribuições seriam desempenhadas unicamente pela polícia federal. No tocante às Guardas Municipais, mantinha-se a possibilidade de os Municípios as constituírem, podendo, por meio de convênio com a polícia estadual, realizar ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública (BRASIL, 1998).

Mais uma iniciativa buscou incluir um sexto inciso no *caput* do art. 144, autorizando a criação de polícias municipais no Distrito Federal, em capitais estaduais e em Municípios com mais de um milhão de habitantes. Essas polícias seriam responsáveis pela proteção de bens, serviços e instalações, conforme texto da PEC nº 87/1999 (BRASIL, 1999). Em sua justificativa, o deputado Wanderley Martins (PDT/RJ) mencionou a aplicação cada vez maior das Guardas Municipais em tarefas de segurança pública, as quais complementariam as atribuições dos destacamentos locais das polícias militares, quando não os substituiriam inteiramente, nos casos frequentes dos Municípios que estão desassistidos de policiamento ostensivo estadual.

Outra PEC que buscou a criação de polícias civis e militares municipais foi a nº 240/2000, estipulando que os Municípios com mais de 200 mil habitantes assumiriam essas organizações, disciplinando-as por meio de lei municipal (BRASIL, 2000a). Assim como a PEC 409/1996, propunha alterar o art. 159, inc. I, alínea “d” da Constituição, para destinar 2% do produto de impostos de renda e sobre produtos industrializados aos Municípios, que por sua vez assumiriam tais polícias. Nessa proposta, as Guardas Municipais continuariam responsáveis pela proteção de bens, serviços e instalações do Município, podendo ser constituídas independentemente do número de habitantes.

Também apresentada em 2000, a proposta do parlamentar Wilson Santos (PMDB/MT) pretendia criar polícias municipais, as quais, além das atribuições já previstas, poderiam atuar como forças locais de segurança pública, sendo financiadas com 1% dos impostos de renda e sobre produtos industrializados nos Municípios com mais de 100 mil habitantes (BRASIL, 2000b). Em sua justificativa, o congressista mencionava a necessidade de descentralizar a prestação de tal serviço, citando a origem grega da palavra “polícia”, bem como o seu emprego na Antiguidade, chegando à criação da Guarda Civil na cidade de São Paulo, no governo Campos Sales, em 1926, nos moldes da antiga polícia de Londres, uniformizada, hierarquizada, mas tipicamente civil, e para o patrulhamento das ruas e o trato com o público. O deputado lamentava a extinção das Guardas Civis, em 1969, e a transformação dos seus integrantes em policiais militares, com o consequente fim da política de policiamento preventivo, lembrando que coube ao ex-presidente Jânio Quadros criar a Guarda Civil Metropolitana em São Paulo, já em 1986, o que teria incentivado a Assembleia Nacional Constituinte a incluir a Guarda Municipal no capítulo “Da Segurança Pública”.

Visando à descentralização do sistema de segurança pública brasileiro foi apresentada a PEC nº 276/2000, que sugeria transferir para os Municípios com mais de um milhão de habitantes a competência para definir e executar a política de segurança pública, a organização do sistema penitenciário e a criação de Guardas Municipais (BRASIL, 2000c). A proposta mencionava efeitos positivos para estados e Municípios conquistados com a descentralização da saúde e da educação, os quais poderiam igualmente ser alcançados na área da segurança pública.

A PEC nº 284/2000 foi a última das proposições sobre o tema em 2000. Nessa proposta, o deputado Rubem Medina (PFL/RJ) criticava a falta de ações preventivas, que evitariam a prática delituosa, bem como a falta de identidade entre o policial e o cidadão, o que conduziria o policial a ver a população quase como inimiga em potencial, em especial a mais humilde, segundo o deputado. Este reiterava ainda a irracionalidade de um órgão municipal com as características necessárias para atender às demandas de segurança pública estar impedido constitucionalmente de exercer tal atividade (BRASIL, 2000d).

Já em 2002 foi apresentada pelo senador Romeu Tuma proposta para modificar o §8º do art. 144, conferindo às Guardas Municipais competência para a proteção de suas populações e logradouros públicos municipais, além de seus bens, serviços e instalações (BRASIL, 2002).

Passados 12 anos, foi apresentada a PEC nº 33/2014, também iniciada no Senado Federal, que objetivava incluir a segurança pública entre as competências comuns da União, dos estados e dos Municípios, além de prever competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal para legislar em assuntos relacionados à segurança pública (BRASIL, 2014b). Tais modificações no texto constitucional poderiam ser justificadas devido a uma omissão do constituinte originário, visto que a segurança pública seria dever do Estado em sentido amplo, de acordo com o *caput* do art. 144, e responsabilidade de todos.

A Proposta de Emenda à Constituição mais recentemente apresentada sobre o tema, e que se encontra em tramitação aguardando parecer de comissão especial, foi a nº 275/2016, de autoria do deputado Cabo Sabino (PR/CE), pretendendo incluir a Guarda Municipal entre os órgãos de segurança pública (BRASIL, 2016). Nesse sentido, a PEC equiparava os servidores da Guarda aos policiais para efeitos de aposentadoria, por exercerem atividades sob condições especiais que prejudicam a saúde ou a integridade física, fazendo jus ao previsto na Lei Complementar nº 144, que estabelece que o servidor público policial será aposentado:

I - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados;

II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade:

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem;

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

Ao todo foram 15 Propostas de Emenda à Constituição ao longo de mais de 25 anos, cada uma buscando, ao seu modo, permitir a atuação das Guardas Municipais como órgão da segurança pública ao lado das polícias federais e estaduais. Em alguns casos, estipulando-se um número mínimo de habitantes no Município para a criação da polícia municipal, o que vai de encontro à ideia de um policiamento comunitário, que visa justamente estar presente e atender às pequenas comunidades, nos pequenos e nos grandes centros urbanos.

Em muitas das justificativas das PECs menciona-se o receio com o pouco controle sobre as polícias municipais nas pequenas cidades do interior do Brasil, visto que poderiam se constituir em verdadeiras

milícias a serviço do poder político local. Tal receio possivelmente tinha sua razão de existir quando a atuação do Ministério Público era mais tímida e o acesso aos meios de comunicação, mais restrito. Tal preocupação por parte dos legisladores reforça a necessidade de haver a previsão de uma formação centralizada para as polícias municipais, para que compartilhem doutrina e valores. Também se mostra imprescindível que se cumpra, de fato, o previsto no Estatuto das Guardas, submetendo as corporações ao rigoroso controle interno exercido por uma corregedoria autônoma, independente e cujo corregedor tenha mandato, permitindo que atue livre da influência do prefeito.

Outro ponto mencionado nas justificações é a resistência dos demais órgãos de segurança quanto à inclusão das Guardas Municipais no rol do art. 144 da Constituição Federal, ao que devidamente rebateu o deputado Wilson Santos na justificativa da PEC nº 266/2000. Santos lembrou que inicialmente as Guardas Civis eram as encarregadas de garantir a segurança, tendo seu efetivo desmobilizado e incorporado às polícias militares no decorrer dos anos 1960. Certamente a maior aversão quanto a compartilhar a responsabilidade pela segurança pública com as Guardas Municipais proviria das polícias militares. Porém, com o crescimento da demanda na área de segurança e a maior cooperação entre as instituições, tal resistência tem se arrefecido, visto que, mesmo nas capitais, há maior efetivo e atuação da Guarda Municipal nos bairros mais distantes do centro, situação que se repete nos Municípios menores. Como exemplo se pode citar a Regional do Tatuquara, em Curitiba, na qual cerca de 10 policiais estão lotados, em comparação a mais de 50 Guardas Municipais que servem naquele bairro¹. Outro exemplo é o Município de Mauá da Serra², cujo efetivo policial se limita a dois servidores, enquanto a Guarda Municipal é constituída por cinco integrantes³.

Verifica-se que não houve desfecho não por inércia do legislativo federal, único legitimado a realizar a modificação no texto constitucional pleiteada, mas, muito provavelmente, por um *lobby* das categorias profissionais já estabelecidas e, portanto, com maior influência nas esferas de poder, além do impasse quanto à redistribuição de verbas e forças entre os entes federativos.

A regulamentação almejada acabou se concretizando por meio do Projeto de Lei nº1332/2003, de autoria do deputado federal Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), que retirou parte de sua preposição elaborada no III Congresso Nacional de Guardas Municipais, realizado em Curitiba em 17 de setembro de 1992 (BRASIL, 2003). Tal Projeto de Lei transformou-se na Lei Ordinária nº13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto das Guardas Municipais, com o objetivo de conceder-lhes poder de polícia de segurança pública e normatizar uma situação que já vinha ocorrendo na prática.

A LEI 13.022/2014 ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

A atuação das Guardas Municipais na rotina de segurança das cidades foi se tornando cada vez mais comum, com os agentes municipais colaborando cada vez mais nas atividades de segurança pública. A regulamentação por meio da lei de âmbito nacional nº 13.022/2014, também chamada de Estatuto das

¹ Conforme apurado em visita técnica realizada pela Ouvidoria da Guarda Municipal ao Núcleo Regional da Defesa Social do Tatuquara em 4 de abril de 2018.

² Município localizado no estado do Paraná, com pouco mais de 8 mil habitantes e distante 80 quilômetros de Londrina e 300 quilômetros da capital, Curitiba.

³ Conforme apresentado pelos Guardas Municipais desse Município durante o 26º Curso de Formação de Guardas Municipais Unificado, realizado entre os dias 7 e 11 de maio de 2018.

Guardas Municipais, buscou garantir que as Guardas não confundissem suas atribuições e sua identidade institucional com as das polícias militares, sem restringi-las ao cuidado dos prédios públicos. A lei, na prática, descreve e organiza quais são os serviços de segurança pública que um Município pode desenvolver dentro do atual desenho constitucional.

A sua constitucionalidade, porém, foi contestada pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (Feneme), sob o argumento de que a União não possui competência para legislar sobre Guardas Municipais, visto que caberia aos Municípios criar ou não tais órgãos, bem como regulamentá-los:

O art. 2º caput da Lei 13.022/2014 inovou em relação ao texto da Constituição Federal, pois alterou a natureza das Guardas Municipais, atribuindo a função de proteção municipal preventiva, numa total invasão da competência constitucional das polícias militares, pois a elas cabe a proteção preventiva, por meio da atribuição de polícia ostensiva, também chamada doutrinariamente de polícia preventiva. Portanto, deve a expressão ser declarada inconstitucional, por afronta ao art. 144, §§ 5º e 8º, da Constituição Federal (BRASIL, 2014a, p. 1).

Para a entidade representativa dos militares estaduais, houve invasão da competência constitucionalmente destinada a policiais por conta da proteção preventiva prevista no art. 2º atribuída. O termo “prevenção” questionado pela entidade de representação dos militares, contudo, teve o seu conceito modificado na área de segurança nas últimas décadas. A expressão, por exemplo, foi definida em 1972 pelo National Crime Prevention Institute, do governo do Canadá, da seguinte maneira: “antecipação, identificação, avaliação dos fatores de risco que produzem a violência e as iniciativas voltadas para afastar ou remover esses fatores de risco” (KOPITKE, 2016, p. 77). No mesmo sentido, o coordenador de uma investigação promovida pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos a pedido do Congresso Nacional definiu “prevenção do crime” como sendo “qualquer prática que mostre resultados cientificamente comprovados para reduzir os crimes” (KOPITKE, 2016, p. 77). Tais posicionamentos modificaram para sempre a concepção de que prevenção se resume a policiamento ostensivo reativo, tornando obsoleto o argumento apresentado na ADI nº 5156/2014 pela Feneme no que concerne ao conceito de proteção preventiva.

Outro aspecto questionado pelos militares estaduais foi a impossibilidade de as Guardas atuarem como polícias. Assim estabelece o Estatuto em seu artigo 3º:

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das Guardas Municipais:

- I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
- II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
- III - patrulhamento preventivo;
- IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e
- V - uso progressivo da força. (BRASIL, 2014)).

Também é questionada a invasão de competência da União em matéria que cabe ao legislativo regulamentar. Estabelece ainda o artigo 5º, em seus incisos III e IV, que, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais, as Guardas podem atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais, além de colaborar de forma integrada com os órgãos de segurança pública em ações conjuntas que contribuam com a paz social.

Conforme exposto na justificativa do PL 1332/03 (BRASIL, 2003), posteriormente transformado na Lei Ordinária 13.022/2014, o grupo de trabalho constituído para a elaboração da proposta teve a preocupação de abordar as questões referentes à regulamentação da atual atividade das Guardas Municipais e não a ampliação de suas atribuições, reforçando que diversos projetos sobre o tema tramitavam no Congresso Nacional, em consonância com as atividades que já vinham sendo desempenhadas pelas Guardas em todo o Brasil, respeitando ainda a interpretação da lei por parte de cada prefeito. Segundo o proponente, deputado Arnaldo Faria de Sá, o diploma legal conferiria aos Guardas Municipais um código de conduta, com normas e padrões para o exercício de atividades conhecidas pelos servidores de cada cidade com mais profundidade do que pelo estado e pela União.

MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: UM ESBOÇO DO POSSÍVEL

Para que a municipalização da segurança pública pudesse se concretizar de fato e de direito, seria imprescindível adotar uma atuação de polícia comunitária, tanto para que não houvesse conflito com as atribuições da polícia militar quanto pela natural proximidade das Guardas e mesmo dos servidores municipais com a sociedade. Isso possibilitaria responder de forma ágil e rápida a crimes de menor potencial ofensivo e aumentar a sensação de segurança⁴ da população, com a maior presença e visibilidade dos servidores⁵.

Contudo, os trabalhos identificados como de “verdadeira polícia” devem ser repensados. Como explica René Lévy, em tal representação policial o prestígio da função está estreitamente ligado à importância dada ao objetivo de seu trabalho; é o “inimigo público número um”, que faz “o policial número um” (LÉVY, 1997). Entretanto, o inimigo público número um hoje, no Brasil, é o traficante, nacional e internacional. Ainda conforme o autor, a identificação do “verdadeiro trabalho policial” com a grande criminalidade diminui o interesse de policiais em realizar policiamento comunitário por meio de rondas, por exemplo, fazendo com que mais esforços das corporações sejam direcionados ao tráfico, mesmo que pequeno e local, em detrimento de delitos que atingem diretamente a população.

Tende-se a privilegiar os objetivos de uma polícia proativa⁶, em detrimento de responder às queixas dos cidadãos. Isso se explica em grande parte porque de um lado a atividade proativa corresponderia ao ideal do “verdadeiro trabalho policial”, tal qual é coletivamente entendido pela maioria dos agentes; por outro

⁴ Outros termos também são utilizados por pesquisadores desta temática (como sentimento de insegurança), contudo, optou-se por utilizar a expressão sensação de segurança conforme conceitualização do IBGE exposta no levantamento suplementar Vitimização e Justiça, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2009.

⁵ Diversos condicionantes são apontados como importantes para compreender os níveis do sentimento de segurança, tais como: o crescimento da criminalidade; o fenômeno da urbanização; a influência midiática, que ressalta a espetacularização da violência; fatores culturais, como religião; atributos dos próprios indivíduos, como gênero, renda e idade, entre outras características sociodemográficas.

⁶ O termo é empregado para designar as atividades de iniciativa da própria agência policial, como patrulhamento e investigação sistemática de alguns tipos de delinquência sem vítima, por oposição à polícia/atividade reativa, empregada para designar as iniciativas que resultam de uma demanda externa, como queixas e denúncias.

lado, esse tipo de atividade facilitaria a verificação dos sucessos obtidos, pois o que a polícia proativa exerce na rua e no crime organizado transnacional dá a ilusão de uma produção mensurável.

Já o policiamento comunitário, ao focar em problemas que estão por trás dos incidentes criminosos, reduz a separação entre polícias e comunidade e estabelece parcerias entre esses setores para reduzir o crime, e não apenas combatê-lo com a aplicação da lei. O conceito de polícia comunitária envolve o patrulhamento a pé e a implementação de minipostos de polícia em bairros, enquanto o policiamento para solução de problemas está relacionado com patrulhas direcionadas e uso de outros órgãos do Município para auxiliar na eliminação de fatores criminógenos (TONRY, 2003). Como descrevem Cruz e Barbosa:

A polícia comunitária amplia o conceito original de polícia, reforçam Swanson et al. (1998), pois a polícia é o público e o público é a polícia, pois os policiais são pagos para dar atenção integral aos cidadãos, com maior interação da polícia com outros órgãos e entidades do Estado responsáveis pela melhoria de qualidade de vida. Assim o papel da polícia é ampliado para além da solução de crimes e sua eficiência é mensurada, não pelas taxas de detenções e prisões, mas pela ausência de crime e desordem. O policial deve ser preparado para lidar com os problemas atinentes ao cidadão e sua efetividade é mensurada pela cooperação pública. O serviço policial é entendido como uma função vital e de grande oportunidade, sendo sua proximidade com o cidadão o traço de seu profissionalismo. Utiliza-se de informações sobre as atividades dos indivíduos e grupos para realizar suas investigações. As formas de controle têm ênfase nas especificidades locais para as necessidades da comunidade. O papel da direção é pregar os valores organizacionais enquanto a ação da coordenação é manter aberto e em funcionamento os canais de comunicações com a comunidade, enquanto a análise das acusações é mais uma ferramenta entre outras e não o grande objetivo da polícia (CRUZ; BARBOSA, 2002, p. 4).

Nesse sentido é citado pelos autores como exemplo o caso da cidade de Detroit dos anos 1970, que adotou o modelo de prevenção de crimes com base na comunidade (CRUZ; BARBOSA, 2002). Detroit era uma das maiores e mais violentas cidades dos Estados Unidos à época, e criou uma seção de prevenção ao crime e minidistritos de polícia voltados para a mobilização da comunidade, separando as ações de prevenção de outras operações de linha, alocando vultosos recursos nesta experiência. Entre os objetivos dos minidistritos destacavam-se:

documentar o crime na área, realizar contatos com os líderes comunitários, discutir e organizar os quarteirões, os estabelecimentos comerciais e os edifícios habitacionais em situações de vigilância compartilhada, realizar aconselhamento em escolas, supervisionar as patrulhas normais dar assistência aos idosos, e de modo geral servir como catalisador para qualquer iniciativa de prevenção do crime (CRUZ; BARBOSA, 2002, p. 6)

Adaptar a prevenção do crime às necessidades da comunidade local acaba sendo o maior desafio, com os policiais se desdobrando em realizar ações que se revelam importantes nesse sentido. Apesar da resistência ao modelo e conflitos internos na polícia, as inovações implantadas em Detroit levaram à diminuição do número de policiais, redução da tendência à criminalidade e tranquilização do público em relação ao crime (CRUZ; BARBOSA, 2002).

Inicialmente, portanto, a implantação de uma polícia municipal comunitária teria de vencer as resistências daqueles que considerariam tal trabalho como não sendo “verdadeiramente de polícia”,

conforme já mencionado anteriormente, e aqueles céticos quanto a sua real eficácia diante dos crimes que envolvem maior violência.

“Ninguém vive na União ou no estado. As pessoas vivem no Município”, dizia André Franco Montoro (FELDMAN, 2008). É o Município que dá maior garantia e efetividade de direitos fundamentais ao cidadão, tornando-se imprescindível a construção de um verdadeiro federalismo, com Municípios servindo como atores centrais na efetivação das liberdades individuais e direitos sociais dos cidadãos que nele residem.

O ideal da descentralização política tem sido frequentemente associado ao caminho da municipalização. A proximidade do centro decisório do ambiente em que se deve atuar pode estimular a comunicação entre Estado e sociedade, o que amplia as condições de gestão política da diversidade social, uma das maiores fontes geradoras de conflitos urbanos. Acredita-se ainda que a proximidade entre governantes e governados e a experiência mais direta com os problemas possam estimular o interesse da sociedade civil para as questões públicas. O fortalecimento das competências municipais seria, portanto, forma de estímulo às ações políticas de base e de legitimação do conjunto do sistema político-estatal.

Contudo, o aparato municipal de segurança deveria se organizar conforme eixos estratégicos:

Uma política de constituição ou reforma das Guardas deve focalizar os seguintes eixos estratégicos: formação e valorização profissional; gestão do conhecimento; reorganização das estruturas administrativas e dos processos de trabalho, de tomada de decisão, de comunicação e de interconexão intra e extragovernamental; investimento na perícia (em sua descentralização com integração sistêmica); na prevenção (em harmonia com outros segmentos governamentais – a ponto de integrar-se com eles, formando um novo sujeito da gestão pública – e com setores da sociedade); e no controle externo (o qual, associado aos controles internos e à participação da sociedade, confere às polícias e às Guardas Municipais transparência e lhes devolve confiabilidade) (SOARES, 2005, p. 36).

CONCLUSÃO

Este estudo abordou o conceito de segurança pública e a legislação que a regulamenta no Brasil, demonstrando a falta de previsão formal para que Municípios contribuam para a segurança pública, além das numerosas propostas de emendas à Constituição que foram apresentadas ao longo de mais de 25 anos para que se conferisse aos Municípios a competência para atuar na segurança pública.

Nesse contexto, deve-se reconhecer o grande avanço alcançado por meio da promulgação da Lei nº 13.022/2014, que, ao regulamentar a questão, conferiu alguma segurança jurídica às Guardas, além de uniformizar procedimentos quanto à quantidade do efetivo, concessão de porte de arma de fogo, entre outros.

Essa lei significou um grande passo para a municipalização da segurança pública, em contraste com o que está estritamente estipulado na Constituição, mostrando-se, porém, compatível com ela. Tais progressos, contudo, não se mostraram completamente suficientes para alçar as Guardas Municipais ao rol de órgãos legitimados a exercer a segurança pública (ainda muito ligada à macrocriminalidade no Brasil), fazendo-se imprescindível que a municipalização seja tratada com a seriedade e o comprometimento que são inerentes ao tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição Extra de 11 ago. 2014. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/584833>>. Acesso em: 08 out. 2019.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 95, de 1995. Dá nova redação ao artigo 144 da Constituição Federal. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, Seção I, p. 13176, 15 jun. 1995a. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15JUN1995.pdf#page=64>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 247, de 1995. Introduce alterações no artigo 144 da Constituição Federal sobre as Guardas Municipais. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 6022, 22 nov. 1995b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22NOV1995.pdf#page=>>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 343, de 1996. Insere o inciso VI ao caput e dá nova redação ao parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 9759, 17 abr. 1996a. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17ABR1996.pdf#page=31>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 392, de 1996. Acrescenta inciso ao artigo 144 e altera a redação de seu parágrafo 8º, atribuindo nova competência às Guardas Municipais. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 21472, 31 jul. 1996b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31JUL1996.pdf#page=46>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 409, de 1996. Modifica os artigos 144 e 159, inciso I, da Constituição Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 24615, 4 set. 1996c. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04SET1996.pdf#page=33>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 514, de 1997. Altera os artigos 21, 22, 30, 32 e 144 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 26187, 3 set. 1997. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET1997.pdf#page=67>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 613, de 1998. Dispõe sobre a estruturação do Sistema de Segurança Pública, cria o Sistema de Defesa Civil e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 28303, 17 jun. 1999. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17JUN1999.pdf#page=54>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 1999. Dá nova redação ao art. 144 substituindo as Guardas Municipais por Polícias Municipais nas condições que especifica. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 48361, 14 out. 1999. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14OUT1999.pdf#page=53>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 240, de 2000. Altera os arts. 144 e 159 da Constituição Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 26596, 24 maio 2000a. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAI2000.pdf#page=70>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 266, de 2000. Modifica os artigos 144 e 159 da Constituição Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 34295, 27 jun. 2000b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27JUN2000.pdf#page=81>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 276, de 2000. Altera as competências das polícias civis, das polícias militares, dos corpos de bombeiros militares e das Guardas Municipais e descentraliza o sistema de segurança pública brasileiro. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 43443, 16 ago. 2000c. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16AGO2000.pdf#page=25>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 284, de 2000. Altera o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, atribuindo às Guardas Municipais competência para executar ações de polícia ostensiva. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 45141, 6 set. 2000d. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06SET2000.pdf#page=31>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2002. Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da Guarda Municipal e criação da Guarda Nacional. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 48155, 4 out. 2002. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=451693&filename=PEC+534/2002>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei 1.332**, de 24 de junho de 2003. Dispõe sobre as atribuições e competências comuns das Guardas Municipais do Brasil, Regulamenta e disciplina a constituição, atuação e manutenção das Guardas Civis Municipais como Órgãos de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências. Brasília, DF, jun. 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=142947&filename=PL+1332/2003>. Acesso em 18 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 658.570**. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 30 set. 2005. Disponível em : <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo802.htm#transcricao1>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Dispositivos do Estatuto Geral das Guardas Municipais são questionados em ADI**. Brasília, DF, 25 ago. 2014a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=273610>>.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2014. Altera os arts. 23 e 144 da Constituição Federal para inserir a segurança pública entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, p. 92, 29 out. 2014b. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4446722&disposition=inline>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 275, de 2016. Dá nova redação ao § 8º do art. 144 da Constituição Federal de 1988. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 134, 17 nov. 2016. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020161117002020000.PDF#page=>>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

CRUZ, M. V. G.; BARBOSA, A. C. Q. Modelos de Policiamento para a Gestão da Segurança Pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 26, 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2002-pop-1355.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

FELDMAN, Walter. Aliança, lealdade, estratégia. Folha de S. Paulo, Caderno Opinião, 9 mar. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0903200809.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Ano 11. São Paulo: FBSP, 2017. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf> Acesso em: 15 jan. 2018.

KOPITKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 72-87, ago./set. 2016.

LÉVY, René. A crise do sistema policial francês hoje: da inserção local aos riscos europeus. **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP, v. 9, n. 1, p. 53-77, maio 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v9n1/v09n1a04>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedade na Europa**. São Paulo: Edusp, 2001. v. 3.

MORAES, Bismael Batista. **Direito e Polícia**: Uma introdução à Polícia Judiciária. São Paulo: RT, 1986.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da Violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 15-44 .

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. RDE – Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, v. 8, p. 19-73, 2007.

TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). **Policimento moderno**. São Paulo: Edusp, 2003.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

DOSSIÊ

VIOLÊNCIA EM CONTEXTO ESCOLAR E ESCOLA EM CONTEXTO VIOLENTO – PARTE II

VALÉRIA CRISTINA DE OLIVEIRA

Professora adjunta do Departamento de Ciências Aplicadas à Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FaE/UFMG). Doutora e Mestre em Sociologia pela UFMG. Pesquisadora do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG) e do Núcleo de Pesquisa em Desigualdades Escolares (Nupede). Desenvolve pesquisas sobre violência em contexto escolar, mecanismos informais de controle social e efeitos de vizinhança.

FLÁVIA PEREIRA XAVIER

Mestre e doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e professora do Departamento de Ciências Aplicadas à Educação a Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FaE/UFMG). É pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Desigualdades Escolares (Nupede) e desenvolve pesquisas nas áreas de Avaliação Educacional, Sociologia da Educação e Estratificação Educacional.

Um sinal da relevância de um tema no meio acadêmico é o tamanho do investimento em pesquisas sobre aquele assunto. A discussão sobre violência em contexto escolar é uma dessas que, além de mobilizar a opinião pública, dado que ameaça o papel protetivo das escolas, tem ganhado em todo o mundo a atenção de pesquisadores de diferentes campos de estudo. Longe de estabelecer comparações com outros temas, mas observando o número de teses e dissertações defendidas com o tema “violência escolar” segundo o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, percebe-se o crescimento do campo: foram 349 trabalhos defendidos no Brasil entre 1997 e 2018, partindo de uma dissertação defendida em 1997 para 43 (dissertações e teses) em 2014, ano com maior número de defesas sobre o tema no período (CAPES, 2019).

É certo que esse crescimento foi impulsionado, claro, pela ampliação do número de pós-graduandos no país, mas há que se comemorar a maior atenção dedicada ao fenômeno. A publicação desta segunda parte do dossiê “Violência em contexto escolar e escola em contexto violento” é reflexo de todo esse engajamento, a julgar pela quantidade e a qualidade dos trabalhos que responderam à nossa chamada. O volume e a diversidade dos problemas de pesquisa desenvolvidos nos artigos tornaram inviável a seleção de um pequeno número de trabalhos, fazendo com que, felizmente, tivéssemos fôlego para mais uma publicação.

De maneira geral, os artigos presentes nesta coletânea, bem como essa produção em crescimento desde os anos 90, apontam que a discussão sobre violência em instituições de ensino se dá em diálogo com a análise das mudanças que afetaram os sistemas educacionais brasileiros no mesmo período. A grande ampliação do acesso ao Ensino Fundamental, a consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente (e a atuação do Conselho Tutelares, Ministério Público e outros atores zelando pelo seu cumprimento) e as condicionalidades de políticas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família são apenas alguns dos elementos que fizeram com que a escola nos anos 2000/2010 em pouco se assemelhe aquela que viu renascer a democracia em 1988. Abriu-se uma janela de oportunidades para a construção de um projeto de educação pautado no respeito à diversidade – agora estampada nos rostos daqueles que frequentam as milhares de instituições públicas de ensino do Brasil, e na garantia do direito à educação com aprendizagem adequada a cada nível de formação.

No mesmo período experimentamos o investimento nos processos de avaliação em larga escala com a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o início da participação do país no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (*Programme for International Student Assessment – PISA*) a partir do ano de 2000. O retrato que se desenhou a partir daí não foi o esperado, pois apesar da ampliação do acesso e uma ligeira melhora do aprendizado ainda restavam grandes desafios a serem enfrentados (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005). Além de aprendermos pouco quando comparados aos demais participantes do PISA (SOARES e NASCIMENTO, 2012), aos poucos verificamos que estudantes negros, com mais baixo nível socioeconômico, de regiões do país com maior privação econômica estão expostos a maiores níveis de desigualdade social que se reflete na desigualdade dos resultados escolares (ALVES, SOARES e XAVIER., 2016). Houve avanços nos últimos anos, mas eles ainda não se refletem nas taxas de conclusão dos anos finais do Ensino Fundamental (CRUZ e MONTEIRO, 2019) e, principalmente, nos indicadores de acesso, permanência e aprendizado no Ensino Médio (CRUZ e MONTEIRO, 2019; LIMA, 2011).

Nesse cenário, os casos de violência também se tornaram mais frequentes, mais graves e geraram maior repercussão fora das escolas: professores agredidos por estudantes, estudantes feridos de morte dentro de estabelecimentos de ensino, posse de armas brancas e de fogo, uso e tráfico de drogas. Todas essas são situações presentes nos relatos de experiência de pais, professores e estudantes e nas imagens veiculadas nos meios de comunicação. O cenário tem levantado perguntas sobre a finalidade da escola que não parece estar cumprindo seu papel na formação humana ou acadêmica das crianças, adolescentes e jovens ao mesmo tempo em que não oferece segurança aos mesmos.

Como costuma ocorrer em momentos de crise, as reações sociais tendem a se direcionar para extremos, para a radicalidade, em busca de um passado ideal onde, nesse caso, as escolas públicas eram aquelas com mais qualidade, bom comportamento e respeito ao professor. Independentemente de questionar a veracidade dessas imagens da educação do passado tomamos como inegável o seu caráter excludente. A educação no Brasil pré-redemocratização era para poucos (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005) e, com isso, os problemas enfrentados pelas gestões da escola, municípios e estados também eram menos complexos.

Os conflitos e, no limite, a violência vem nesse bojo, principalmente quando ela expõe as divergências quanto ao esquema de crenças, normas e valores entre equipe pedagógica, professores e estudantes. O desafio é construir estratégias que favoreçam a convivência escolar e reduzam as situações de violência, mantendo os ganhos da experiência democrática. Daí a importância do investimento em pesquisa sobre o tema. Ao contrário de ceder às armadilhas de explicações duais sobre o problema, a pesquisa instiga a reflexão a partir de diferentes perspectivas. Assim, políticas de segmentação, seja por nichos sociais, políticos, religiosos ou culturais podem até favorecer a convivência (afinal, há menos conflitos na relação com atores semelhantes), contudo implicam no reforço da exclusão e das desigualdades de acesso que tanto afetaram o sistema de ensino brasileiro e não foram totalmente superadas.

Escolas seguras, onde haja aprendizado adequado e boa convivência entre comunidade escolar é o desejo de todos que se envolvem direta ou indiretamente com o tema. Todavia, acreditamos que isso não seja feito às custas da permanência apenas dos “adequados” ao modelo escolar, com a seleção dos melhores estudantes, geralmente com maior *background* familiar. Se há evidências de que escolas com mais problemas para estabelecer um contexto normativo, instrucional e relacional adequados também são aquelas com pior desempenho, sabe-se também, por meio de pesquisa, que tais escolas tendem a concentrar desvantagens socioeconômicas importantes que envolvem o território em que a escola está inserida e de origem dos seus estudantes. Escolas democráticas de educação básica dificilmente são

aquelas que recebem apenas os “bons alunos”, exclusivas para estudantes bem-comportados, dirigidas somente aos filhos das famílias cristãs e outras dedicadas àqueles com trajetória de reprovação e abandono ou para estudantes em cumprimento de medida socioeducativa. E aí reside o desafio que é enfrentar da violência no contexto escolar, dada a violência do contexto social, sem perder de vista os avanços trazidos pela ampliação do acesso à educação. De maneira qualificada pelo nosso investimento em pesquisa tanto no campo da educação, quanto da violência e da estratificação social, argumentamos que a pesquisa é o caminho mais viável a seguir. Diante disso, esta segunda parte do dossiê reúne cinco trabalhos que complementam o panorama cuja configuração foi apresentada por meio dos artigos e da entrevista que compuseram a primeira parte do dossiê **“Violência em contexto escola e escola em contexto violento”**.

Em uma proposta de orientar o leitor a partir de aspectos mais gerais da discussão sobre violência em contexto escolar em direção a outros mais específicos, o primeiro artigo é uma contribuição de José Vicente Tavares dos Santos e Elisabeth Mazon Machado. Sob o título *“A violência na escola e os dilemas do controle social: uma proposta dialógica”* o ensaio propõe uma reflexão sobre as hipóteses formuladas pelas políticas públicas e pesquisadores acerca da violência na escola. Assim, em face às explicações criminalizantes, psicologizantes, descontextualizadas e dialógicas os autores enfatizam que é no processo pedagógico que escola e professores distinguem e atuam sobre situações de agressividade e violência.

Em *“O ovo ou a galinha? Violências nas escolas e comunidades”* Cândido Alberto Gomes, Ivar César Oliveira de Vasconcelos, Adriana Lira e Diogo Acioli Lima partem dessa conhecida expressão popular para declarar indissociáveis a análise das vulnerabilidades sociais que constituem a escola e sua comunidade e as situações de violência experimentadas naquele espaço. Os casos apresentados no texto demonstram o modo como ações pontuais podem promover mudanças que reverberam positivamente no espaço escolar. Os autores são extremamente claros ao mencionar a responsabilidade dos adultos como gestores da escola, porém, os desobrigam das soluções “mágicas” que o docente herói pode aplicar à revelia dos desafios contextuais.

Fazendo uso da análise quantitativa de dados secundários, Maicker Leite Bartz, Ewerton da Silva Quartieri e Vivian dos Santos Queiroz investigam o quanto fatores intra e extraescolares interferem na probabilidade de um estudante cometer atos de agressão contra colegas. A leitura de *“Fatores que afetam a prática de violência por alunos dentro do ambiente escolar no estado de Minas Gerais”* indica que investir nas relações sociais é o primordial em termos de prevenção à violência, uma vez que indicadores da agressividade dos professores mantiveram associação positiva com a agressividade dos estudantes.

Na linha dos trabalhos que destacam os efeitos da interação entre violência dentro e fora da escola, o trabalho *“Violência na escola e no bairro: o impacto da vitimização na autoridade dos professores e nos comportamentos de quebra de regras de adolescentes”* traz os resultados de consistente esforço de pesquisa orientado para mapear o fenômeno da violência em escolar de São Paulo. Aline Morais Mizutani Gomes, Debora Piccirillo e Renan Theodoro Oliveira investigam a hipótese de que as dificuldades na construção da autoridade do professor são maiores quando os estudantes são vítimas de agressões e violências no seu local de residência.

Na mesma direção, de investigar os efeitos contextuais sobre a educação, Marcio da Costa e Karina Riehl de Souza Almeida, investigam se a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) em regiões da cidade do Rio de Janeiro contribuiu para a melhoria de indicadores escolares nessas áreas. O trabalho conta com a análise quantitativa de dados administrativos da Secretaria Municipal de Educação para

caracterizar estudantes, escolas e os territórios por meio de medidas como a heterogeneidade do corpo docente e a desvantagem relativa na matrícula de estudantes residentes em favelas antes e depois da implantação das UPP.

Finalmente, encerrando este segundo volume do Dossiê, Vinícius Bandeira constrói uma revisão bibliográfica apoiada na descrição de dois casos de intervenção sobre violência em escolas para dizer da importância do diálogo na escola. “*O diálogo como pressuposto de prevenção à violência no ambiente escolar*” tem o mérito de consolidar o que os demais artigos já apontaram: quanto maior a capacidade da comunidade escolar construir espaços de convivência baseados no respeito e no diálogo, menores os problemas relacionados a agressões, criminalidade e violências.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Teresa Gonzaga e SOARES, José Francisco e XAVIER, Flavia Pereira. **Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais**. Revista Brasileira de Sociologia - RBS, v. 4, n. 7, p. 49, 1 Jul 2016.

CAPES. **Catálogo de teses & dissertações**. Disponível em: <<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 20 out 2019.

CRUZ, Priscila e MONTEIRO, Luciano. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2019**. . São Paulo: [s.n.], 2019.

LIMA, Leonardo Claver Amorim. **Da universalização do ensino fundamental ao desafio de democratizar o ensino médio em 2016: o que evidenciam as estatísticas?** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 92, n. 231, p. 268–284, 2011. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/532/515>>. Acesso em: 21 out 2019.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Qualidade do ensino Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação ***. Revista Brasileira de Educação, n. 28, p. 5–24, 2005.

SOARES, Sergei Suarez Dillon e NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. **Evolução do desempenho cognitivo dos jovens brasileiros no Pisa**. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/48>>. Acesso em: 21 out 2019.

DOSSIÊ: VIOLÊNCIA EM CONTEXTO ESCOLAR E ESCOLA EM CONTEXTO VIOLENTO

A VIOLÊNCIA NA ESCOLA E OS DILEMAS DO CONTROLE SOCIAL: UMA PROPOSTA DIALÓGICA

JOSÉ VICENTE TAVARES DOS SANTOS

Diretor do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (Ilea) da Universidade Federal de Rio Grande do Sul (2012-2020). Professor Titular de Sociologia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã; Pesquisador do CNPq (1-A); Secretário Regional da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC, 2015-2019); Presidente do Conselho Deliberativo da Fundação de Apoio à UFRGS (2016-2019); Ex-Presidente da Sociedade Brasileira de Sociologia; Ex-Presidente da Asociación Latinoamericana de Sociología (2003-2005).

ELISABETH MAZERON MACHADO

Socióloga e Psicóloga. Mestre e Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Rio Grande do Sul. Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

RESUMO

A violência na escola constitui-se como uma das novas questões sociais mundiais. Discutiremos este fenômeno social com base em pesquisas realizadas no Brasil, em particular no Rio Grande do Sul; também, apresentaremos materiais da França, dos Estados Unidos, do Canadá, da África do Sul, do México, do Uruguai e de Hong Kong. Isto será exposto em três partes: Violência na Escola: a busca de uma explicação; A Sociedade Brasileira e a Violência na Escola; O Fenômeno Mundial da Violência na Escola, observado em pelo menos 50 países. Trabalhamos com a noção sociológica de “cidadania dilacerada”: esta noção evoca a crescente violência física na sociedade, mediante vários processos de laceração do corpo – a violência doméstica, a violência sexual, a violência criminal e a violência política - o que compromete as próprias possibilidades de construção da cidadania. Para analisar o processo social de violência entre os jovens, e suas vidas incertas e labirínticas, há três dimensões: o uso da violência, ou seja, os jovens vivem em uma “cultura de violência”; a existência de um código social que reflete uma sociedade violenta; e terceiro, o individualismo dos jovens. A conclusão propõe uma abordagem dialógica sobre a violência na escola e as lutas e estratégias sociais pela mediação e pacificação do espaço escolar.

Palavras-chave: Violência na escola; cultura da violência; bullying; juventude; diálogo.

ABSTRACT

VIOLENCE AT SCHOOL AND SOCIAL CONTROL DILEMMAS: A DIALOGICAL APPROACH

Violence at school is one of the new global social issues. We will discuss this social phenomenon based on research conducted in Brazil, particularly in Rio Grande do Sul; We will also feature materials from France, the United States, Canada, South Africa, Mexico, Uruguay, and Hong Kong. This will be explained in three parts: Violence at School: the search for an explanation; The Brazilian Society and Violence at School; The World Phenomenon of Violence at School observed in at least 50 countries. We work with the sociological notion of “torn citizenship”: this notion evokes increasing physical violence in society through various processes of laceration of the body - domestic violence, sexual violence, criminal violence and political violence - which compromises the very possibilities of building citizenship. To analyse the social process of violence among young people, and their uncertain and labyrinthine lives, there are three dimensions: the use of violence, that is, young people live in a “culture of violence”; the existence of a social code that reflects a violent society; and

third, the individualism of the young. The conclusion proposes a dialogical approach about school violence and the struggles and social strategies for the mediation and pacification of the school space.

Keywords: *Violence at school; culture of violence; bullying; youth; dialogue.*

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.1113

Data de recebimento: 14/03/2019 – Data de aprovação: 11/04/2019

INTRODUÇÃO: UMA NOVA QUESTÃO SOCIAL

O século XXI é marcado por questões sociais mundiais complexas e que extrapolam o conflito social centrado nas relações de trabalho, presente desde o século XIX. As grandes cidades, em todo o mundo, geram problemas de mobilidade, ocupação de moradias, exclusão social e violência.

A violência na escola constitui uma das recentes questões sociais mundiais. Pode-se compreender a violência no ambiente escolar como produto de uma sociedade violenta onde a escola pode representar uma forma de relação coletiva. Como efeito dos processos de fragmentação social e exclusão econômica, as práticas de violência emergem como norma social típica para alguns grupos; essas práticas estão presentes em múltiplas dimensões da violência social e política contemporânea. A interação social é assim moldada por estilos violentos de sociabilidade, invertendo as expectativas do processo civilizador.

Isso nos leva a identificar o grande paradoxo da sociedade brasileira na atualidade: em um regime político democrático, o autoritarismo faz parte da vida social. A sociedade parece aceitar a violência como uma prática social normal (FOUCAULT, 1997; MISSE, 2012).

Neste artigo, discute-se o fenômeno social violência na escola, fundado em pesquisas realizadas no Brasil, mas também se apresentam materiais da França, dos Estados Unidos, do Canadá, da África do Sul, do México, do Uruguai e de Hong Kong. Isso será exposto em três partes: violência na escola: a busca de uma explicação; a sociedade brasileira e a violência na escola; o fenômeno mundial da violência na escola. A conclusão propõe uma abordagem dialógica sobre a violência na escola e as lutas sociais pela pacificação.

VIOLÊNCIA NA ESCOLA: A BUSCA DE UMA EXPLICAÇÃO

O fenômeno da violência na escola foi observado em pelo menos 50 países. O que fica evidente na literatura sociológica, nos últimos 30 anos, é a construção de um novo objeto científico – a violência no espaço escolar – por diversos autores. Há uma extensa produção científica sobre a violência na escola no Brasil, desde os anos 1990: Zaluar (1992), Guimarães (1998), Candau, Lucinda e Nascimento (1999); Tavares dos Santos, Nery e Simon (1999), Assis et al. (2010); Tavares dos Santos e Machado (2010) e Abramovay (2018). A Unesco publicou uma série de pesquisas sobre a violência na escola no Brasil e na América Latina, sob a coordenação de Miriam Abramovay. Marília Esposito fez um amplo balanço dessa produção:

Mas os estudos, ao indicarem a presença de práticas de incivilidade (recobrando a violência física ou não física) em outros grupos sociais, mostram, também, que a crise da eficácia socializadora da escola recobre, de formas variadas, a experiência juvenil de diversas classes sociais na sua

**A violência na escola e os dilemas do controle social:
uma proposta dialógica**

José Vicente Tavares dos Santos e Elisabeth Mazon Machado

relação com o mundo adulto representado pela instituição escolar. [...]. A complexidade da pesquisa sobre violência em meio escolar no Brasil decorre, assim, da interseção com o tema da violência social, sobretudo nas cidades e na interação que o mundo do tráfico estabelece com os segmentos juvenis, alunos ou ex-alunos da escola pública (ESPOSITO, 2001, p. 100).

Desde o final do século XX, a Unesco já estava preocupada com o problema, chegando a propor, recentemente, uma série de políticas públicas e culturais para enfrentar o tema (OHSAKO, 1997; UNESCO, 2017). Nos Estados Unidos e Canadá, uma longa produção vem desde os anos 1990 (HEBERT, 1991; JOHNSON, 1995; HYMAN, 1997; REMBOLDT, 1994). Na França, na mesma época, numerosas pesquisas foram incentivadas pelo Estado, resultando em um dossiê sobre o “estado da arte” (CHARLOT; EMIN, 1997) e, depois, na construção da violência à escola como um desafio mundial (DEBARBIEUX, 1999, 2006).

Finalmente, na América Latina, os estudos sobre o tema iniciaram-se na Argentina, no Uruguai, no México e em outros países, também por incentivo da Unesco (MARTINEZ DE MURGUIA, 1999; VISCARDI, 1999; SUSANA DARINO; GOMEZ OLIVERA, 2000; UNESCO, 2003; VISCARDI, 2007; VISCARDI; MALLO, 2010; FURLAN, 2012; MIGUEZ, 2008). Existe, portanto, uma acumulação acadêmica relevante de explicações acerca da violência no espaço escolar.

Para analisar o processo social de violência entre os jovens, há três aspectos possíveis: o primeiro é o uso da violência, ou seja, porque os jovens vivem em uma “cultura de violência”; o segundo, a existência de um código social que reflete uma sociedade violenta; terceiro, esses jovens são individualistas. Talvez uma característica atual do jovem adolescente seja a incerteza da vida, assim como o exercício e a experiência da violência. Em outras palavras, uma cultura de violência é sempre construída com base em necessidades, desejos e paixões, mas também a violência pode ser aprendida pela educação (HÉRITIER, 1996). A partir da definição da Unesco:

A violência escolar engloba a violência física, incluindo o castigo corporal; violência psicológica, incluindo abuso verbal; violência sexual, incluindo estupro e assédio; e *bullying*, incluindo *cyberbullying*. O *bullying*, que é um tipo de violência, é um padrão de comportamento, e não um evento isolado, e tem um impacto adverso sobre a vítima, o agressor e os espectadores. O *bullying* tem sido definido como comportamento agressivo indesejado entre crianças em idade escolar que envolve um desequilíbrio de poder real ou percebido (UNESCO, 2017, p. 8).

Verifica-se uma ruptura do contrato social e dos laços sociais, provocando fenômenos de “desfiliação” e de ruptura nas relações de alteridade, dilacerando o vínculo entre o eu e o outro (CASTEL, 1998). Tais rupturas podem ser verificadas nas instituições socializadoras – como famílias, escolas, igrejas e trabalho – e no sistema de justiça penal – pois ambos estão em um processo de ineficácia do controle social e passam a uma fase de desinstitucionalização ou de recorrente crise. Em outras palavras, a era da mundialização das conflitualidades é caracterizada por novas complexidades, pela incerteza, descontinuidades e fragmentação.

A configuração dos jovens que vivem nos labirintos está produzindo uma perturbação na adolescência e um trabalho precário, em um setor informal instável. Vivem os dilemas de uma vida de labirinto: os jovens vivem em trajetórias complexas, na turbulência social. Segundo Pais (2001), no período imediatamente posterior à Segunda Grande Guerra, os processos de transição e deslocamento dos jovens obedecia a uma certa linearidade. Conforme sua origem, classe social, gênero ou qualificação acadêmica seria possível pressupor um destino semelhante. Nos dias de hoje, não há certezas nos caminhos, há labirintos, com diversos sentidos e diversas regras. Estes labirintos produzem no jovem uma sensação de confusão e

perda de sentido e referências. Nesse contexto, há um colapso dos controles sociais tradicionais: vivemos em uma sociedade de risco onde o tempo presente é imanente, aventureiro, às vezes cíclico; e a vida social assume o tempo de uma morte anunciada (ZALUAR, 2004; YOUNG, 1999).

A juventude e a adolescência podem ser caracterizadas como o processo de transição para a idade adulta, em que a agressão é necessária para alcançar a independência e construir um lugar no espaço social. Crianças e adolescentes vivendo num período de transformação da natureza entre a tradição e a inovação (ZIMERMAN, 1999).

A Unesco indica que existem algumas vítimas em particular: os meninos sofrem mais castigos corporais; as meninas são mais propensas a sofrer violência sexual; e as crianças oriundas de minorias pobres e étnicas sofrem mais violência generalizada. Os perpetradores podem ter origens diferentes: “A violência escolar e o *bullying* são perpetrados por outros estudantes, professores e outros funcionários da escola; a violência que ocorre no caminho da escola também pode ser perpetrada por membros da comunidade em geral” (UNESCO, 2017, p. 8). E há um problema principal de invisibilidade. Conforme pesquisa realizada pela Unesco (2017), as vítimas de violência escolar e *bullying* não costumam relatar sua experiência, seja por falta de confiança nos adultos, por sentimento de culpa, por vergonha, por confusão, por medo das repercussões, seja por desconhecerem onde procurar auxílio. Então, a Unesco conclui: “Violência escolar e intimidação são muitas vezes invisíveis ou ignoradas por professores e pais. Em alguns contextos, os adultos encaram a punição corporal, a luta e o *bullying* como parte normal da disciplina ou do crescimento e não estão cientes” do impacto negativo que tem sobre a educação, a saúde e o bem-estar das crianças e adolescentes (UNESCO, 2017, p. 9).

Em grupos de adolescentes, a ação é mais presente que as palavras. A constituição do grupo é realizada por um procedimento básico de identidade, reconhecendo seus vínculos de amor, ódio, conhecimento e reconhecimento. Para o grupo adolescente, parece que a ligação por reconhecimento se torna uma necessidade crucial. Nos grupos de adolescentes, o vínculo de reconhecimento torna-se relevante, pois “se refere a uma necessidade crucial de todo ser humano em qualquer idade, circunstância, cultura, tempo ou geografia, sentir-se reconhecido e valorizado pelos outros e que ele realmente existe como individualidade” (ZIMERMAN, 2000, p. 131).

O vínculo passa a ser percebido como processo fundamental na construção do aparelho psíquico (PUGET; BERENSTEIN, 1999). Este aparelho psíquico é composto de zonas diferenciáveis: o mundo interno (intrassubjetivo), o mundo interpessoal (intersubjetivo) e o mundo sociocultural (transubjetivo); estes espaços se comunicam, se interpenetram e se determinam. No entanto, o vínculo se apresenta como um elemento novo, na medida em que se dá sempre em presença de outro e é produtor de subjetividade. Porque o outro, aquele que se apresenta, se impõe como presença, como alheio e excedente, precisa ser representado. Quando um vínculo se estabelece, algo de “estrangeiro” se apresenta e obriga os sujeitos a um trabalho psíquico de representação:

En el vínculo entre sujetos, ambos deseos no remiten a uno solo. El deseo del otro es enigmático y, como tal, no espera una respuesta sino una significación. La imposición desde el otro es irrecusable y ha de realizar con ella un conjunto de acciones. O lugar del otro también se significa desde la relación de objeto proyectada y se reúne con la determinación proveniente del vínculo. [...] El sujeto se sostiene en la pertenencia inherente al vínculo y en la identidad inherente al yo, ambos concurren en la construcción de la subjetividad (BERENSTEIN, 2004, p. 32).

**A violência na escola e os dilemas do controle social:
uma proposta dialógica**

José Vicente Tavares dos Santos e Elisabeth Mazon Machado

Ao mesmo tempo, a sociedade muitas vezes não reconhece o adolescente: o jovem está em um processo de transição para a vida adulta, uma vida em que sua agressividade deveria torná-lo mais autônomo e construir um lugar no espaço social. Em muitas sociedades, os jovens carecem desse reconhecimento pelas instituições socializadoras.

Uma fantasmagoria abrange os fenômenos da violência na mídia: por exemplo, nos Estados Unidos, a mídia tem falado sobre uma violência escolar letal desde o massacre de Columbine, em 1999. Todavia, Debarbieux observa que em todos casos conhecidos, de 1964 a 2005, em diferentes países, apenas 177 vítimas letais foram identificadas (DEBARBIEUX, 2006). Tal exacerbação do fenômeno produz uma dinâmica educacional em que se expressam configurações de violência. No Brasil, os episódios de Realengo, em 2011, e Suzano, em 2019, no Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente, foram notáveis, mas houve poucos outros casos de violência escolar letal. A dramatização do fenômeno deforma suas características e sua compreensão é realizada a partir de uma abordagem patológica.

Entre os conflitos sociais atuais, os fenômenos de violência difusa no cotidiano demonstram uma inter-relação entre mal-estar, violência simbólica e sentimento de insegurança: um tempo de medo líquido (BAUMAN, 1998). De fato, vive-se um horizonte de representação social da violência para o qual os meios de comunicação de massa contribuem muito, produzindo a dramatização da violência e disseminando seu aspecto muito expressivo, como efeito do campo jornalístico. A violência simbólica está sempre presente no processo: o comportamento de violência é sempre precedido ou justificado pela violência simbólica (BOURDIEU, 1998).

É possível, assim, formular quatro hipóteses para explicar a violência na escola, a partir da experiência interpretativa do objeto.

- A primeira é a hipótese repressiva que abandona o processo pedagógico e aponta o recurso à criminalização. Essa linha tipifica várias atitudes como violentas. Em geral, a mídia dissemina essa visão criminalizante da juventude que vive em espaços de vulnerabilidade social.
- A segunda é a hipótese patológica, que define um comportamento agressivo por uma visão clínica e patológica. O aluno pode ser retirado abruptamente do grupo e depois submetido a uma classificação médica e / ou psicológica, geralmente com ênfase no uso de drogas.
- A terceira hipótese deriva do individualismo metodológico que, ao universalizar um momento de apreensão do fenômeno, generaliza o *bullying* como a única forma, levando a uma particularização que esquece o contexto geral.
- A quarta hipótese é o diálogo construtivo, que explica a violência como um problema a ser trabalhado em um conteúdo pedagógico. Essa explicação diferencia a agressividade da agressão e propõe que o professor venha a aprender a decodificar o comportamento de violência, muitas vezes uma mensagem de apelo escondida (TAVARES DOS SANTOS et al., 1999).

Na teoria de Freud (1930), a realidade psíquica é motivada por demandas conflitantes, com uma carga energética que visa reduzir a tensão para realizar o desenvolvimento mental. A agressão, portanto, tem duas possibilidades: por um lado, pode ser transformada em agressão e violência; por outro lado, a agressividade é uma forma de conservação e afirmação do *self*. A violência, baseada na teoria de

Freud, seria parte da pulsão de morte em que a agressão ocorre devido a falhas do ego (em vários níveis de graduação), tornando impossível construir um sentimento de lei genuína. Desta forma, a violência constitui um ato de coerção, a fim de causar danos físicos ou simbólicos.

De certa forma, a agressão é uma luta pela autopreservação e pela afirmação de um processo construtivo necessário ao pleno desenvolvimento da personalidade dos jovens. Pode-se dizer que o sujeito se constitui na tensão dialética entre unidade e separação, em um espaço potencial entre o Eu e o Outro, entre o interno e o externo; aqui reside o início da simbolização e das fantasias criativas. A agressividade é vivida como uma experimentação do ambiente, que para o infante é a mãe e o pai e para o adolescente é a sociedade. Quando há falhas ambientais severas, ou seja, quando o ambiente não é capaz de acolher a agressividade e devolvê-la transformada, se estabelece um “círculo” no qual o ambiente precisa ser constantemente testado e destruído. Deste modo, a agressividade pode ser um mergulho desordenado na psique motivado por ausência ou excesso de alteridade. Por um lado, pode ser expresso por criação cultural, científica ou artística, por outro, pela autodestruição e pela destruição do outro – a agressão e a violência.

Freud escreveu sobre um “mal-estar da civilização”, que reaparece na sociedade contemporânea, como uma preocupação obsessiva com o individualismo e a segurança pessoal (FREUD, 1930; BAUMAN, 1998). Os jovens são particularmente tocados pelo extremo individualismo e narcisismo do “culto da liberdade individual”, com incentivos para uma cultura de “vencedores” e “perdedores”. O jovem relaciona-se com a violência de forma ambivalente, ora como vítima, ora como agressor: sua vida tem sido uma luta para viver, ou superar, a violência.

Na modernidade tardia, a juventude como categoria social é vítima em muitas dimensões: há insegurança no emprego, uma crise das instituições de socialização. É o oposto da vida da geração anterior, que contava com uma certa previsibilidade: eles terminavam a escola, podiam ter um emprego regular, contrair casamento e ainda ter filhos. Ou seja, enquanto a geração anterior tinha a certeza da inclusão social, os jovens de hoje deparam-se com a incerteza diante do presente e do futuro. Desde a maior crise do início do século XXI, os jovens percebem que não têm mais uma estrada: vivem agora em encruzilhadas, com rotas diferentes, mas sem sinais de trânsito. Eles estão mudando a vida: a incerteza de viver uma vida de labirintos, em uma sociedade global de risco (BECK, 2017).

A SOCIEDADE BRASILEIRA E A VIOLÊNCIA ESCOLAR

A sociedade brasileira aceitou a violência como prática social. Há exemplos cotidianos de violência nas cidades: tráfico de drogas e de armas de fogo, crimes cometidos por pistoleiros, grupos de extermínio, brutalidade policial, violência contra mulheres e crianças. E, também, nas áreas rurais: conflitos por terra, assassinato de líderes populares, missionários, sacerdotes ou advogados. Como resultado, o ato violento se torna um meio “normal” para a sociedade encontrar fins em uma disputa interpessoal, para obter algum bem material desejado, ou para impor o comando sobre outrem.

Para explicar essas práticas de violência, trabalha-se com a noção sociológica de “cidadania dilacerada”: essa noção evoca a crescente violência física na sociedade, mediante vários processos de laceração do corpo – a violência doméstica, a violência sexual, a violência criminal e a violência política –, o que compromete mesmo as possibilidades de construção da cidadania.

Em pesquisa realizada pela OCDE sobre aprendizagem, divulgada em 2014, o Brasil lidera o *ranking* de violência contra professores. Nesse estudo, foram entrevistados mais de 100 mil professores, em todo o mundo. No Brasil, 14.291 professores e 1.057 diretores de escolas responderam à pesquisa. Os dados indicam que 12,5% dos professores foram vítimas de agressão verbal ou intimidação por parte dos alunos. Em países como Coreia do Sul, Malásia e Romênia, o índice é zero (SINPRO/RS, 2014).

Uma revisão de 24 estudos, realizados com escolares do ensino fundamental de escolas públicas das Regiões Sul e Sudeste do Brasil na década de 2000, mostra diferentes definições e tipos de violência escolar. Nos artigos analisados, a violência psicológica e a física foram as formas mais comuns abordadas e o *bullying* era comumente citado como um tipo específico de violência escolar. Além disso, ser estudante do sexo masculino e ter sido submetido a abuso na família foram os fatores mais frequentemente associados à violência escolar (NESELLO, 2014).

Em levantamento realizado pela Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Violência na Escola (CIPAVE, 2018), da Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul, foram estudadas 1.575 escolas estaduais de ensino fundamental e médio, contemplando os três turnos: manhã, tarde e noite. Os dados são sistematizados na Tabela 1.

TABELA 1

Número de ocorrências de violência na escola, por tipo e categoria

Rio Grande do Sul, 2018

Categoria	Tipo	Nº de ocorrências
Violência física	Suicídios	6.479
	Tentativa de suicídio	
	Automutilação	
	Agressão física a professores, funcionários ou direção	
	Violência física entre alunos	
Drogas	Tráfico de drogas	597
	Posse de drogas	
	Uso de drogas	
	Consumo de bebida alcoólica	
Violência contra o patrimônio	Assalto na entrada ou saída da escola	1.519
	Arrombamento e/ou furto	
	Depredação, pichação e vandalismo	
Violência simbólica	Agressão verbal a professor, funcionário ou diretor	17.825
	Indisciplina	
	Homofobia	
	Racismo	
	Bullying	
Violência no trânsito	Intolerância religiosa	77
	Acidentes de trânsito no entorno da escola	
Porte de armas	Arma de fogo	216
	Arma branca	
TOTAL		26.713

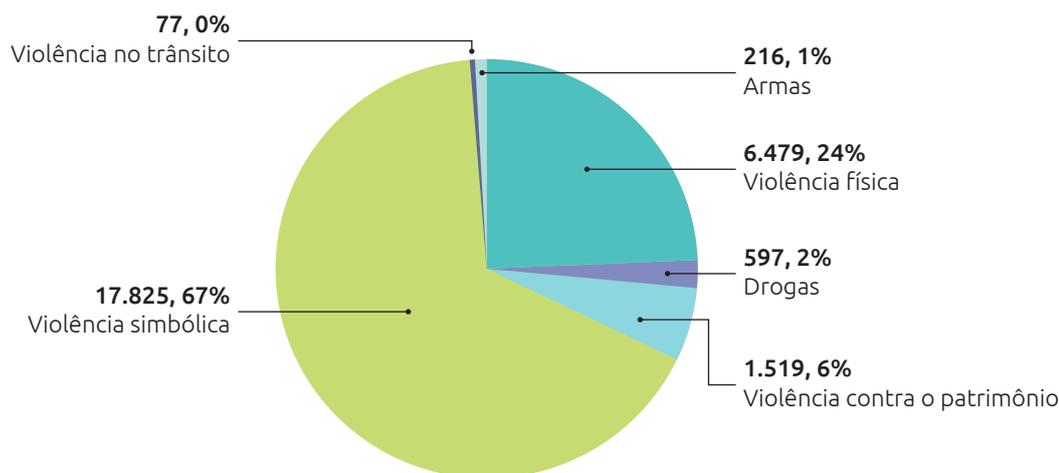
Fonte: Cipave (2018). Elaborado pelos autores.
Nota: 1.575 escolas estudadas.

O Gráfico 1 mostra a distribuição das diferentes formas de violência identificadas nas escolas estaduais do Rio Grande do Sul, em 2018.

GRÁFICO 1

Distribuição das ocorrências de violência nas escolas estaduais, segundo tipo

Rio Grande do Sul, 2018



Fonte: Cipave (2018). Elaborado pelos autores.
Nota: 1.575 escolas estudadas.

Torna-se importante ressaltar o predomínio das formas identificadas como violência simbólica (67%), composta por: agressão verbal a professores, funcionários e diretores, indisciplina, homofobia, racismo, intolerância religiosa e *bullying*. Já a violência física (24%) compreende as agressões autoprovocadas, como suicídio, tentativa de suicídio e automutilação, bem como as agressões a terceiros, compostas por agressão física a professores, funcionários ou diretores e agressão entre alunos. Estas duas modalidades respondem por 91% das violências no ambiente escolar (CIPAVE, 2018).

Em pesquisa coordenada por Mirian Abramovay (2018), realizada pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) no Rio Grande do Sul, denominada **O Papel da Educação para Jovens Afetados pela Violência e Outros Riscos**, foram aplicados 1.200 questionários em 25 escolas de Porto Alegre, entre 2016 e 2017. Os resultados mostram que:

- 42% dos estudantes já sofreram algum tipo de agressão na escola, entre as mais comuns estão: roubos e furtos (14%); brigas/agressões físicas (14%); xingamentos (13%); uso de drogas ilícitas (11%); uso de bebidas alcoólicas (9%);
- 79% declararam que já sofreram discriminação: 17% pela roupa/aparência, 12% pela sua raça/cor, 11% pelo lugar de residência, 11% pela religião; 10% pela classe social, 10% por ser homem/mulher, 9% pela orientação sexual, 8% pela preferência política;

**A violência na escola e os dilemas do controle social:
uma proposta dialógica**

José Vicente Tavares dos Santos e Elisabeth Mazon Machado

- a região ao redor das escolas também é identificada como preocupante: 86% dos pesquisados declararam haver violência decorrente de assaltos, roubos/furtos (14%), uso de drogas ilícitas (9%) e brigas/agressões físicas (8%);
- os jovens afirmaram a necessidade de dialogar com os adultos (pais e professores) e “dificuldade de viver em uma sociedade violenta e conservadora e discriminatória em relação a questões de gênero, orientação sexual, raça/cor” (COSTA; VALDUGA, 2018, p. 1).

No **Relatório da Frente Parlamentar Municipal contra a Violência nas Escolas**, da Câmara Municipal de Porto Alegre, publicado 2016 (CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2016), foram analisadas 15 das 54 escolas municipais, que contam com 16.325 alunos, e 211 profissionais foram ouvidos, entre professores, funcionários, equipes diretivas e membros do conselho escolar. As seguintes informações foram apuradas:

- formas de violência: simbólica (50%), gritos (16%), agressão verbal (18%), ameaças (16%), violência física (32%), empurrões (16%), danos ao patrimônio (16%) e *bullying* (2%);
- ao serem questionados se já sofreram alguma violência no espaço escolar, 76% afirmaram que sim, 22% não sofreram violência e 2% não responderam;
- quando perguntados sobre o tipo de ato violento sofrido, os mais comuns foram as agressões verbais (34%) e gritos (21%), que somaram 55% dos fatos violentos apurados na pesquisa. Vale ressaltar que 8% alegaram ter sofrido agressões físicas no interior da escola;
- quanto ao autor da violência, em 66% dos casos foram os alunos; 20%, os pais; 10%, outros familiares e 4% não responderam.

O município de Porto Alegre conta com a Lei Municipal nº 10.866, de 26 de março de 2010, que “dispõe sobre o desenvolvimento de política *antibullying* por instituições de ensino e de educação infantil públicas municipais ou privadas, com ou sem fins lucrativos”. Esta estabelece, entre seus fundamentos, a necessidade de “evitar tanto quanto possível a punição dos agressores, privilegiando mecanismos alternativos como, por exemplo, os ‘círculos restaurativos’, a fim de promover sua efetiva responsabilização e mudança de comportamento”.

As formas de violência são diversas. Anteriormente, foi demonstrada a violência sofrida pelo jovem no espaço da escola, bem como a sofrida por professores e funcionários. A seguir, discute-se outra expressão deste mesmo fenômeno na cidade de Porto Alegre, na qual as combinações entre as relações de classe e as relações entre os grupos culturais se acentuaram, permitindo uma abordagem explicativa da presença de práticas violentas na instituição escolar.

A compreensão da relação entre escola e práticas de violência contra a propriedade implica a reconstrução da complexidade das relações sociais presentes no espaço social na escola. No caso de Porto Alegre, nas últimas duas décadas, a forma cotidiana de violência configurou um sentimento de medo por parte das instituições escolares em relação ao contexto social a que pertencem. A maioria das escolas municipais de ensino fundamental e médio pediu para ter suas instalações muradas – muitas vezes essas paredes tinham que ser reconstruídas ou dispostas de forma diferente (TAVARES DOS SANTOS; NERY; SIMON, 1999).

As formas mais frequentes de violência contra a propriedade são os danos causados a paredes, janelas e salas de aula e a destruição de equipamentos, como livros, equipamentos de mídia ou bens pessoais, especialmente carros de professores. Os furtos aparecem na sequência: alguns ocorrem no espaço escolar e há uma clara intenção de se apossar dos pertences de alguém. Os grupos mais envolvidos nos atos de violência contra a propriedade são jovens e adolescentes de 14 a 18 anos. Tais atos são normalmente identificados pela mídia como atos de criminalidade ou “vandalismo”, contudo, as explicações devem ser um pouco mais complexas. Considerando que certos delitos certamente existem e têm como alvo a propriedade escolar, outros podem ter uma significação diversa (TAVARES DOS SANTOS; NERY; SIMON, 1999). A categoria “vandalismo” tem sido frequentemente mencionada na imprensa e, também, por alguns professores, para identificar atos de violência na escola e tem sido associada à depredação escolar, à invasão, à violência por gangues juvenis, a roubos e furtos. Mas qual é o significado dessa categoria? Aparentemente, é constituído de expressões de ressentimento social de jovens e adolescentes que foram ou se sentiram excluídos da instituição escolar e querem ser incluídos no espaço escolar por meios distorcidos.

Existe uma correspondência entre exclusão social e violência escolar: a violência é socialmente determinada. Quanto mais o público jovem é economicamente e culturalmente prejudicado, mais é confrontado com a realidade do desemprego, mais experimenta a exclusão não apenas de oportunidades econômicas, mas também de prestígio social, o que acaba por moldar sua autoestima e esperanças. A escola é o local onde a crise econômica, social, política e cultural explode e onde o ressentimento social encontra expressão. Há uma clara ligação entre a violência sofrida e aquela praticada pelos jovens contra o ambiente escolar. É necessário sempre buscar compreender as mensagens subjacentes aos atos de violência contra a propriedade escolar.

Os atos de violência mais comuns contra os indivíduos foram: casos de danos corporais, roubo e tráfico de drogas. Também houve registros de vítimas de violência doméstica entre estudantes. No entanto, o desdobraimento da violência para obter ganho material e simbólico ou para resolver conflitos interpessoais tornou-se mais frequente no espaço escolar (TAVARES DOS SANTOS; NERY; SIMON, 1999). Observa-se, também, a invasão do espaço escolar por outras pessoas – é a chegada das gangues juvenis. A presença de “gangues” juvenis nas escolas tem sido associada à violência: gangues que cercam a escola, gangues no turno da noite, violência de gangues juvenis, diferentes gangues na escola, gangues que agridem os estudantes na entrada da escola, roubos no ambiente escolar envolvendo gangues. O tráfico de drogas no espaço escolar apareceu nos registros de forma significativa, o que implica o uso de drogas por alguns estudantes e a posse de armas de fogo por outros. O uso de drogas geralmente acontece perto da escola, em alguma praça próxima, mas também acontece dentro da escola. Às vezes os alunos saem da sala de aula, durante o período letivo, para comprar drogas.

Os dados demonstram que a situação em Porto Alegre e no Rio Grande do Sul ainda não pode ser comparada àquela vivida no Rio de Janeiro, onde Guimarães (1998) aponta o efeito do tráfico de drogas no contexto escolar, interferindo em toda a organização da vida escolar, alterando a dinâmica e a cultura da escola porque as “regras do mundo das ruas interferem diretamente na vida escolar” (GUIMARÃES, 1998, p. 223). No Rio Grande do Sul, o uso, a posse ou o tráfico de drogas respondem por 2% da violência identificada no contexto escolar.

A violência deve ser compreendida como uma relação de sociabilidade existente na escola, trazida ao espaço escolar por dois canais distintos: como expressão do autoritarismo pedagógico ou como transferência de uma norma social. O primeiro afirma uma fórmula repressiva de comportamento em sala

de aula do professor; o segundo, é marcado pela violência que rege as relações interpessoais em grupos sociais específicos que se manifestam como a normalidade do cotidiano dos alunos e de suas famílias, portanto, exercidos no espaço escolar.

No entanto, no caso de Porto Alegre, o espaço social no qual estão inseridos os adolescentes e jovens da escola é acionado por um tecido associativo densamente composto por associações de bairros, escolas de samba, associações de caridade e representantes de escolas no orçamento participativo. As demandas que estas associações impõem à escola, além de educação formal e escolaridade, incluem práticas esportivas, lazer, brinquedos e recreação, além do pedido de resolução de atos de violência interpessoal.

O sistema escolar está em crise. Não tem resposta capaz de explicar a vida e ensinar aos jovens como gozá-la numa condição de falta de possibilidades para sobreviver, porque é um mundo de luta para adquirir os mínimos dispositivos coletivos em uma paisagem de exclusão social. Como resultado desse processo, há uma relação ambígua com a instituição escolar, que é necessária como meio de profissionalização e de transmissão de conhecimentos e valores de cidadania, apesar de ser atravessada pela violência estrutural da sociedade brasileira.

Muitas vezes, a própria instituição escolar desenvolve elementos produtores de uma violência na escola, como salienta Fernández:

a) ênfase em rendimento escolar e o pouco tempo destinado à atenção individualizada a cada aluno, facilitando o fracasso escolar; b) discrepância de valores culturais de grupos étnicos ou religiosos e os da escola; c) hierarquização rígida da relação professor e aluno, criando dificuldades de comunicação; d) dimensões da escola e elevado número de alunos, levando à massificação do ensino e à dificuldade de criação de vínculos afetivos e pessoais entre alunos e adultos da escola; e) dificuldades nas formas de distribuição de espaços, organização do tempo e conteúdos coerentes com o contexto da aula e de vida dos jovens; f) relações interpessoais fragilizadas entre educadores, entre alunos e entre estes dois atores (FERNÁNDEZ, 2005 apud ASSIS et al., 2010, p. 58).

A violência não ocorre apenas em países periféricos, como mostram os noticiários da mídia internacional sobre os eventos nos países centrais do sistema capitalista. Um número crescente de publicações e painéis para debater o tema da violência escolar atesta essa realidade e a torna visível. Algumas experiências internacionais podem ensinar sobre a violência na escola, além de trazer sugestões para reduzir sua ocorrência.

O FENÔMENO MUNDIAL DA VIOLÊNCIA NA ESCOLA

A violência na escola é uma nova questão social mundial configurada por atos de violência contra o indivíduo, roubos, furtos e depredações, ou mesmo assassinatos, que se repetem em um número significativo de sociedades nos últimos dez anos (TAVARES DOS SANTOS, 2009). O que fica evidente é que a instituição escolar tem sido palco de explosão de conflitos sociais em diversos países, nos quais a questão da violência no espaço escolar tem sido considerada um fenômeno social (OHSAKO, 1997; CHARLOT; EMIN, 1997).

Na França, o fenômeno da violência na escola tem sido debatido desde 1981 no âmbito da Federação Nacional de Educação – a mesma entidade que organizou o Colóquio sobre Violência e Missão Educacional em 1994. Eric Debarbieux, depois de ter coordenado uma larga pesquisa sobre violência no contexto escolar, identificou três tipos de violência: violência penal, de crimes e delitos; incivildades ou conflitos de civildades; e o sentimento de insegurança. Ele chegou à conclusão de que a exclusão social e a violência escolar estão correlacionadas, afirmando que a violência é socialmente determinada. Evidenciou também um aumento de atos violentos contra professores e de violência perpetrada por grupos de estudantes (DEBARBIEUX, 1999).

A violência surge dentro de uma lógica de exclusão, pois consiste em um discurso de negação. Como consequência, estabelecer uma instituição escolar com regras e leis pactuadas entre as diversas esferas de poder é fundamental, como afirmam os estudiosos da pedagogia institucional (COLOMBIER, 1989). O objetivo é fortalecer as instituições, criar regras livremente acordadas e levar em conta os conflitos para que os meios para sua resolução sejam organizados. Contra o discurso imutável, a autoridade legítima do professor e a mediação pela linguagem devem ser restauradas, através de uma enunciação legítima em que a pedagogia do desejo e das forças de vida seja reconhecida pela instituição escolar, aqui entendida como rede de relações. A análise de Jacques Pain sobre as escolas da periferia de Paris ressalta a necessidade da mediação:

Mediação: manter sempre mediações, desde a primeira infância; manter terceiros institucionais por meio de pessoas que, trabalhando nas instituições escolares, as representem, ao lado dos pais, com os pais, entre os pais e a escola, entre a escola e o bairro. A mediação é uma problemática educativa fundamental que toca na constituição simbólica da inteligência. Só consigo aprender em uma rede de relações mediadas, de transferências (PAULA E SILVA; FERREIRA SALLES, 2010, p. 24)

Ou seja, para construir cidadania na escola, Defrance escreveu,

precisamos reconhecer e superar a violência institucional, que envolve regimentos, estruturas organizacionais, relações de poder institucionalizadas. Essas são várias facetas de uma “violência simbólica”, que a autoridade do poder e sabedoria dos professores é imposta aos estudantes (DEFRANCE, 1992, p. 45).

Os procedimentos para superar a violência podem ser resumidos a partir do exame da experiência francesa: desenvolver a possibilidade de falar e, assim, recuperar o significado da linguagem, de modo que a fala tome o lugar dos atos de violência. Nesta perspectiva, a escola deve sustentar e expandir o desenvolvimento do conhecimento da escrita e das condições de tornar público o que está escrito. Ao mesmo tempo, esse diálogo paciente e pedagógico confere o respeito social ao outro, com ações e sentimentos de reciprocidade que podem ajudar a eliminar a violência, construindo possibilidades de encontro. Esta aprendizagem da liberdade vivida no cotidiano, através de ações de ajuda mútua da escola, através de relações com a vida associativa local e através do reconhecimento do pluralismo cultural dentro do contexto escolar, é a primeira lição a agir contra a violência na escola.

No caso do Canadá, onde grandes cidades são atualmente marcadas pela variedade étnica e cultural, identifica-se que a violência na escola é socialmente determinada, pois a violência entre os jovens é semelhante aos modelos culturais encontrados em seu contexto social. “Na mesma medida, as relações sociais, que significam desigualdade e injustiça para muitos estudantes, não devem ser negligenciadas” (HEBERT, 1991, p. 27-28). Alguns fatores são apontados pelo autor para explicar os atos de violência no contexto escolar: individuais (como os que abalam a autoestima dos jovens), dimensões familiares

**A violência na escola e os dilemas do controle social:
uma proposta dialógica**

José Vicente Tavares dos Santos e Elisabeth Mazon Machado

e fatores escolares, como as regras sociais vigentes nas escolas. No que se refere aos programas de prevenção da violência, este autor sugere um modelo ecológico que visa “analisar e atuar sobre os fatores socioambientais”, a fim de “mobilizar as forças sociais” capazes de contribuir para o retrocesso da violência na escola. Talvez essa seja a lição que a recente experiência canadense pode transmitir.

A violência na escola tem sido objeto de debates nos Estados Unidos há três décadas: o Instituto Nacional de Educação afirmou, já em 1978, que a violência na escola é um problema nacional. Desde então, um amplo debate envolveu educadores e sociólogos na identificação dos fatores que contribuem para a violência na escola: mudanças nos padrões familiares e na vida comunitária; falta de espaços para tecer laços sociais; falta de associações, e uma multidão solitária (HYMAN et al., 1997; JOHNSON; JOHNSON, 1995; KREINER, 1966; REMBOLDT, 1994).

Nos EUA, a sociedade também redefiniu a violência como normal e aceitável, especialmente na mídia, o que foi aumentado pelo acesso indulgente a armas de fogo e drogas. Como muitos autores afirmam, pode-se entender que as pessoas se sentem licenciadas pela violência e toleradas com base nesses argumentos, o que pode ser confirmado pelo fato de que a violência é exercida entre as pessoas que estão incluídas na escola. Naquele país surgiu o conceito de “violência escolar letal”.

As diretrizes para prevenir a violência nos EUA caracterizam-se, de um lado, pelo aumento das medidas repressivas (detectores de metais, penalização de jovens e adolescentes), especialmente nas grandes cidades (LUCAS, 1997); por outro lado, elas se baseiam no reconhecimento do conflito na escola como um conflito positivo e desenvolvem práticas de negociação e resolução através, por exemplo, da mediação por pares.

Reconhecer a conflitualidade como um elemento dinâmico do espaço escolar implica uma ação social sobre a violência, que pode ser realizada pela satisfação das necessidades das crianças e dos jovens, criando um ambiente cooperativo e humanista, levando a relações positivas e duradouras. Nesse quadro, a programação do tempo de folga da escola – para além das tarefas escolares comuns – para atividades de interação com a comunidade e mediação de conflitos e práticas de negociação parecem ser as estratégias de escolha por parte dos educadores estadunidenses.

Em Hong Kong, um estudo sobre o fenômeno do *bullying* escolar mostra que “o *bullying* verbal foi o comportamento de *bullying* escolar mais frequentemente realizado e vivenciado. Os meninos foram significativamente mais envolvidos do que as meninas no *bullying* físico direto, como agressores, vítimas e testemunhas da intimidação. As vítimas meninas sofreram mais mentalmente” (NG; TSANG, 2008). Outra pesquisa, também realizada em Hong Kong, com alunos dos ensinos fundamental e médio, indica que harmonia na escola, estilos parentais, comunicação e relacionamento entre pais e filhos e pressão dos pares tendem a ser relevantes para o estudo do *bullying* entre alunos. Os resultados destacam que a harmonia na escola, a boa relação entre pais e filhos e a facilidade de comunicação diminuem a incidência de *bullying*, ao passo que a pressão dos pares e o estilo parental autoritário aumentam a sua incidência (LEE; WONG, 2009).

Na África do Sul, uma pesquisa em 34 escolas na província de Gauteng mostra um aumento da prevalência de violência escolar, bem como sua ocorrência em uma variedade crescente de formas. Em muitas outras regiões, o crime, o abuso e a violência contra crianças em idade escolar são problemas graves. Alguns autores destacam aspectos do comportamento hostil e violento na África do Sul que contribuem para a persistência da violência escolar (PILLAY; RAGPOT, 2010; ROUX; MOKHELE, 2011).

O México, atualmente, enfrenta problemas significativos em relação ao comportamento juvenil antissocial e ao crime. Uma pesquisa apontou diferenças significativas entre as escolas no que se refere às taxas de vandalismo estudantil. A maioria dos casos estava associada a envolvimento de gangues, uso de drogas, *bullying*, ausência de apego às regras escolares e tratamento desigual dos alunos pelos professores (VILALTA; FONDEVILA, 2018). Resumindo várias pesquisas, Saucedo Ramos identifica várias dimensões do fenômeno na sociedade mexicana atual:

É mais provável que a violência se apresente em escolas localizadas em bairros desfavorecidos, dado a falta de recursos materiais e problemas na organização escolar; é mais provável que os alunos que provêm de famílias nas quais há violências se expressem de maneira violenta nas escolas; é mais comum que sejam os alunos homens os que protagonizam ações violentas e de caráter físico, diferentemente das alunas que se expressam através de atos de violência de tipo simbólica e psicológica; [...] nas escolas de nível médio e superior (cujos alunos têm entre 12 e 18 anos) se verificam com maior frequência os problemas de violência [...] (FURLAN, 2012, p. 238).

De fato, a escola pode ter um papel na identificação de formas de violência doméstica, abuso sexual ou maus-tratos e, especificamente, maus-tratos infantis, no caso do México e da Colômbia (UNESCO, 2003, p. 337 e p. 401).

No Uruguai, a juventude, dentro e fora das escolas, tem sido tanto protagonista de atos de violência como tem sido vítima, o que é agravado por uma postura punitivista do poder judicial, que minimiza as instituições socioeducativas (VISCARDI; MALLO, 2010). Assim, a crise do Estado de Bem-Estar, a exclusão social e a violência geraram uma juventude pobre e excluída da escola (cerca de 22% dos jovens não vão às aulas), e uma parcela passou a ser infratora, culpada pela imprensa (VISCARDI; MALLO, 2010). Trata-se de um conflito de códigos de conduta ou um conflito de civilidades (VISCARDI, 2007, p. 141). Manifesta-se, crescentemente, a violência no espaço escolar:

Por lo tanto, la expansión de la violencia difusa encuentra su manifestación al interior del sistema educativo por el aumento de hechos de violencia que representan tanto una continuación de la violencia social al interior del sistema educativo, como una expresión del conflicto escolar (VISCARDI, 2007, p. 61).

O que ameaça o destino social:

O futuro já não é mais como antigamente. [...] O acidente, o uso de drogas, a violência no espaço escolar, a gravidez na adolescência, a infração, constituem-se como um conjunto de fenômenos sociais [...] que vem a impedir que os processos de planificação e de antecipação do futuro se cristalizem em trajetórias contínuas e antecipáveis [...] (VISCARDI; MALLO, 2010, p. 209).

As lições das sociedades de Brasil, México, Uruguai, França, Canadá, África do Sul, Hong Kong e EUA indicam estratégias de reconhecimento da violência do silêncio e do aprisionamento do gesto e fala.

Portanto, para garantir o diálogo, é necessário não apenas o fortalecimento das instituições escolares e a afirmação de um espaço social multicultural, mas também o reconhecimento do conflito como potencialmente gerador de vínculos sociais. Dessa forma, a condição fundamental é que a mediação e a negociação sejam implantadas como estratégia de resolução de conflitos na instituição escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS POSSIBILIDADES DE PACIFICAÇÃO

Entre as quatro hipóteses formuladas, a criminalizante, a patologizante, aquela que desconhece o contexto social e a dialógica, entendemos que este trabalho refuta as três primeiras. Pois não é possível pensar a violência na escola sem compreender o seu significado subjacente, sem pensar o contexto social em que a escola está inserida e sem compreender os caminhos labirínticos por onde transita o jovem de hoje. Assim, a violência precisa ser pensada dentro do conteúdo pedagógico das disciplinas escolares e a agressividade precisa ser diferenciada de agressão para que o professor possa compreender a demanda intrínseca ao comportamento violento.

As mobilizações, campanhas internas em salas de aula, marchas em bairros, petições a autoridades municipais e estaduais, declarações à imprensa e tentativas de construir redes de relações sociais com a comunidade local constituem procedimentos que pretendem construir uma ação coletiva contra o potencial destrutivo enunciado pela violência, que é visível nos danos causados à propriedade e aos indivíduos na instituição escolar. O objetivo é a formação de redes de relações sociais, especialmente com a comunidade em que a escola está localizada.

Tem-se buscado a realização de uma compreensão social das mensagens que estão implícitas nos atos de violência ou em seu significado oculto e obscuro. O que se propõe por meio de tais ações é a difusão de uma ética da solidariedade, baseada no respeito ao outro, exemplificada por uma nova relação entre a escola e os grupos sociais que dela participam ou que compartilham o mesmo espaço social.

A Unesco tem uma ampla gama de respostas à violência escolar, a partir de uma “abordagem abrangente e [que] inclui intervenções para prevenir e combater a violência escolar e o *bullying*”. Tais respostas compreensivas abrangem:

[...] promover uma liderança forte; um ambiente escolar seguro e inclusivo; desenvolvimento de conhecimentos, atitudes e habilidades; parcerias eficazes; implementar mecanismos para relatar e fornecer suporte e serviços apropriados; e coletando e usando evidências. Mais especificamente, tais respostas incluem: promulgação e aplicação de leis e políticas nacionais e de políticas escolares e códigos de conduta; compromisso de criar ambientes de aprendizagem seguros, inclusivos e de apoio para todos os alunos; treinamento e apoio para professores e outros funcionários da escola em formas positivas de disciplina e provisão e entrega de currículos e materiais didáticos relevantes; colaboração com uma gama de partes interessadas e participação ativa de crianças e adolescentes; acesso a mecanismos de denúncia e serviços de apoio seguros, confidenciais e amigos da criança; e pesquisa, monitoramento e avaliação. Intervenções que se concentraram em transformar a cultura das escolas, tomando uma posição forte contra a violência e apoiando os professores a usar formas alternativas de disciplinar as crianças e administrar a sala de aula mostraram-se particularmente eficazes (UNESCO, 2017, p. 10).

A superação da lógica da violência seria reconhecer a mediação entre pares como outra maneira de conseguir uma negociação para a resolução de conflitos. Vários planos para abordar a violência em países-chave têm elementos em comum: tentar atender às necessidades dos jovens; desenvolver um ambiente solidário, humanístico e cooperativo; construir relações positivas e duradouras entre alunos, professores e funcionários; dispor de tempo extracurricular, sob responsabilidade da escola, para interagir com

a comunidade (TAVARES DOS SANTOS; MACHADO, 2010). Ou seja, cabe introduzir o conceito de não-violência na escola:

A não-violência é uma construção social e pessoal. Do ponto de vista social, o antídoto da violência é a capacidade que a sociedade tem de incluir, ampliar e universalizar os direitos e a cidadania. No que tange ao âmbito pessoal, a não-violência pressupõe o reconhecimento da humanidade e da cidadania do outro, o desenvolvimento de valores de paz, de solidariedade, de convivência, de tolerância, de capacidade de negociação e de solução de conflitos pela discussão e pelo diálogo (ASSIS et al., 2010, p. 60).

Ao mesmo tempo, existe a meta de perceber o conflito como uma tensão positiva para a escola, como algo que pode criar coesão social, ou seja, ter conflito como criador de sociabilidade. Tudo isto implica assumir uma prática negociadora que se introduz na escola, especialmente nos seus grupos de estudantes, por exemplo, a ideia de mediação entre pares, por vezes acompanhada por um mediador mais experiente, de modo a estabelecer as responsabilidades dos membros da escola (MARTINEZ DE MURGUIA, 1999; SUSANA DARINO; GOMEZ OLIVERA, 2000; MIGUEZ, 2008).

A hipótese dialógica confronta a violência como um problema a ser trabalhado no processo pedagógico. É a construção de uma abordagem sobre a violência escolar em que a agressividade é definida como diferente de agressão e violência. Essa vida juvenil marcada por “conflito social” coloca a sociedade diante da necessidade de desenvolver práticas de negociação e resolução de conflitos (GALTUNG, 1998). Entre os jovens, é importante perceber que a constituição de grupos sociais é um procedimento para construção de vínculos, incluindo o vínculo de reconhecimento. Em grupos de adolescentes, o vínculo de reconhecimento torna-se relevante e necessário, não apenas como um processo fundamental na construção do aparato psíquico e na produção de identidade, mas como uma busca de reconhecimento pelo outro, que reafirma uma alteridade inclusiva como dinâmica da vida social.

A existência de uma reificação do jovem no contexto escolar leva à necessidade de considerar o reconhecimento como prática educativa:

O reconhecimento do outro está letárgico, eclipsado pelo costume de reificação que obstaculiza a percepção do outro como pessoa que também necessita de reconhecimento no plano do amor, do direito e da valorização social. O desconhecimento deste tipo de demanda é em si mesmo uma forma de violência (FURLAN, 2012, p. 420).

Nesse quadro, há um espaço social marcado por um descompasso entre a instituição escolar e as singularidades culturais das populações pobres das grandes cidades. Essa situação deve ser substituída por uma densa relação entre a escola e a comunidade local em que está localizada (GRACIANI, 1995; ZALUAR, 1992; ASSIS, 1994).

Trata-se de introduzir o conceito de dignidade humana, ou de direitos humanos, no cotidiano da escola:

A defesa, proteção e promoção da educação em direitos humanos exige que as escolas e as demais instituições públicas assumam um compromisso permanente com o fortalecimento de uma cultura de direitos humanos, consolidando o Estado Democrático de Direito e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira (ASSIS et al., 2010, p. 37).

Na sociedade da modernidade tardia, seguindo as possibilidades de um processo civilizador, é preciso transformar os conflitos em um ambiente escolar, porque a escola não é mais percebida como o possível canal de mobilidade social. Portanto, o desenvolvimento de práticas de negociação e resolução de conflitos leva a novos *insights*. Isto implica uma atitude de reconhecimento dos jovens pelos adultos, em oposição a uma posição de desqualificação. Novamente, reafirmamos a necessidade de compreender os significados subjacentes aos atos de violência, e reconhecer o conflito como parte da dinâmica escolar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Miriam. **O Papel da Educação para Jovens Afetados pela Violência e Outros Riscos**. Rio de Janeiro: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), 2018.

ASSIS, Simone G.; CONSTANTINO, Patrícia; AVANCI, Joviana Q. (orgs.). **Impactos da violência na escola: um diálogo com professores**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação/ Fiocruz, 2010.

ASSIS, Simone Gonçalves de. **Crescer sem Violência** – um desafio para os educadores. Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz – CLAVES, 1994.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BECK, Ulrich. **La metamorfosis del mundo**. Barcelona: Paidós, 2017.

BERENSTEIN, Isidoro. **Devenir otro con otro(s):** ajenidad, presencia, interferencia. Buenos Aires: Paidós, 2004.

BERENSTEIN, Isidoro; PUGET, Janine. **Lo vincular:** clínica y técnica psicoanalítica. Buenos Aires: Paidós, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **La domination masculine**. Paris: Seuil, 1998.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Relatório da Frente Parlamentar contra a violência nas escolas:** um raio x da violência na rede municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://simpa.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Relatorio-Violencia.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

CANDAU, Vera; LUCINDA, Maria da C.; NASCIMENTO, Maria das Graças. **Escola e Violência**. Rio de Janeiro: DP & A, 1999.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHARLOT, Bernard; EMIN, Jean-Claude. **Violences à l'école:** état des savoirs. Paris: Armand Colin, 1997.

CIPAVE. **Resultados Consolidados – mapeamento**. Porto Alegre: Cipave, 2018. Disponível em: <<https://cipave.rs.gov.br/resultado-do-mapeamento-cipave>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

COLOMBIER, Claude et al. **A Violência na Escola**. São Paulo: Summus, 1989.

COSTA, D.; VALDUGA, D. **Pesquisa com estudantes apresenta dados da violência escolar na capital**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 24 abr. 2018. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/faculdade-latino-americana-de-ciencias-sociais-apresenta-dados-da-violencia-escolar-na-capital>>.

DEBARBIEUX, Eric. **La Violence en milieu scolaire** – 2. Paris: ESF, 1999.

DEBARBIEUX, Eric. **Violence à l'école:** un défi mondial? Paris: Armand Colin, 2006.

DEFRANCE, Bernard. **La Violence à l'école**. Paris: Syros, 1992.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador** - uma história dos costumes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990. v. 1.

- ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador** - formação do Estado e Civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993. v. 2.
- ESPOSITO, Marília P. 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.
- FOUCAULT, Michel. *Il faut défendre la société: cours au Collège de France (1975-1976)*. Paris: Gallimard, Seuil, 1997.
- FREUD, Sigmund. O mal-estar na civilização (1930). In: FREUD, Sigmund. *Obras completas de Sigmund Freud*. Rio de Janeiro: Imago, 1996. v. 21.
- FURLAN, Alfredo (Coord.). **Reflexiones sobre la Violencia en las Escuelas**. México: Siglo Veintiuno, 2012.
- GALTUNG, Johan. **Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución**. Bilbao: Bakeaz, 1998.
- GRACIANI, Maria Stela Santos. Gangues: um desafio político-pedagógico a ser superado. In: HERON, L. (org.). **Reestruturação curricular**. Porto Alegre: Vozes, 1995.
- GUIMARÃES, Eloisa. **Escola, Galeras e Narcotráfico**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998.
- HEBERT, Jacques. **La Violence à l'École** (guide de prévention et techniques d'intervention). Montreal: Logiques, 1991.
- HÉRITIER, Françoise. **De la Violence**. Paris: Odile Jacob, 1996.
- HYMAN, Irwin et al. **School discipline and school violence: the teacher variance**. Boston: Allyn and Bacon, 1997.
- JOHNSON, David W.; JOHNSON, Roger T. **Reducing School Violence through Conflict Resolution**. Alexandria: ASCD, 1995.
- KREINER, Anna. **Everything you need to know about School Violence**. New York: The Rosen Pub. Group, 1966.
- LEE, Sindy Sin-ting; WONG, Dennis Sing-wing. School, Parents, and Peer Factors in Relation to Hong Kong Students' Bullying. *International of Adolescence and Youth*, v. 15, n. 3, p. 217-233, 2009.
- LUCAS, Peter. Pequeno relato sobre a cultura da violência no sistema escolar público em Nova York. **Revista Contemporaneidade e Educação**, Rio de Janeiro, ano II, n. 2, p. 70-95, 1997.
- MARTINEZ DE MURGUIA, Beatriz. **Mediación y resolución de conflictos**. México: Paidós, 1999.
- MIGUEZ, Daniel (comp.). **Violencias y conflictos en las escuelas**. Buenos Aires: Paidós, 2008.
- MISSE, Michel. Violência, crime e corrupção: conceitos exíguos, objeto pleno. In: TAVARES DOS SANTOS; TEIXEIRA (org.). **Conflitos sociais e perspectivas da paz**. Porto Alegre: Tomo, 2012, p. 25-42.
- NESELLO, Francine et al. Características da violência escolar no Brasil: revisão sistemática de estudos quantitativos. *Revista Brasileira de Saúde Materno-Infantil*, Recife, v. 14, n. 2, p. 119-136, jun. 2014.
- NG, Josephine W. Y.; TSANG, Sandra K. M. School Bullying and the Mental Health of Junior Secondary School Students in Hong Kong. *Journal of School Violence*, v. 7, n. 2, p. 3-20, 2008.
- OHSAKO, Toshio (ed.). **Violence at School: global issues and interventions**. Paris: UNESCO, 1997.
- PAIS, José Machado. **Ganchos, tachos e biscates**. Porto: Ambar, 2001.
- PAULA E SILVA, Joyce Mary Adam de; FERREIRA SALLES, Leila Maria (orgs.). **Jovens, violência e escola: um desafio contemporâneo**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

PILLAY, Jace; RAGPOT, Lara. Violent schools in violent Gauteng: Where the right to learn has to be defended. **Education as Change**, v. 14, Sup1. 1, S33-S44, 2010.

REMBOLDT, Carole. **Solving Violence Problems in your School**. Minneapolis: Johnson Institute, 1994.

ROUX, C.S.; MOKHELE, P. R. The persistence of violence in South Africa's schools: In search of solutions. **Africa Education Review**, v. 8, n. 2, p. 318-335, 2011.

SINPRO. **Brasil lidera ranking de violência contra professores**. Porto Alegre: Sinpro, 2014. Disponível em: <<https://www.sinprors.org.br/comunicacao/noticias/brasil-lidera-ranking-de-violencia-contra-professores/>>.

SUSANA DARINO, M.; GOMEZ OLIVERA, M. **Resolución de conflictos en las escuelas**. Buenos Aires: Espacio editorial, 2000.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; NERY, Beatriz Didonet; SIMON, Cátia Castilho. **A palavra e o gesto empapados: a violência na escola**. Porto Alegre: PMPA – SMED, 1999.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **Violências e Conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo, 2009.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; MACHADO, Elisabeth Mazon. Violência, juventude e reconstrução dos laços sociais. **Revista Brasileira de Psicoterapia**, Porto Alegre, v. 12, n. 2-3, p. 238-251, 2010.

UNESCO. **School Violence and Bullying: Global Status Report**. Paris: Unesco, 2017.

UNESCO. **Violência na escola: América Latina e Caribe**. Brasília: Unesco, 2003.

VISCARDI, Nilia; MALLO, Susana. **Seguridad y Miedo: qué ciudadanía para los jóvenes**. Montevideo: Universidad de la Republica/Facultad de Ciencias Sociales, 2010.

VISCARDI, Nilia. **Violência, juventude e controle social no Uruguai: efeitos da violência na construção de trajetórias e identidades**. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, Porto Alegre, 2007.

VILALTA, Carlos J.; FONDEVILA, Gustavo. School Vandalism in Mexico. **Journal of School Violence**, v. 17, n. 3, p. 392-404, 2018.

YOUNG, Jock. **The exclusive society**. London: Sage, 1999.

ZALUAR, Alba (org.) **Violência e Educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

ZALUAR, Alba. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ZIMERMAN, David. **Fundamentos básicos das Grupoterapias**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2000.

ZIMERMAN, David. **Fundamentos psicanalíticos: teoria, técnica e clínica**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

DOSSIÊ: VIOLÊNCIA EM CONTEXTO ESCOLAR E ESCOLA EM CONTEXTO VIOLENTO

O OVO OU A GALINHA? VIOLÊNCIAS NAS ESCOLAS E COMUNIDADES

CANDIDO ALBERTO GOMES

Doutor em Educação (University of Califórnia, Los Angeles, EUA). Professor Catedrático do Instituto de Estudos Superiores de Fafe, Portugal. E-mail: candidoacg@gmail.com

IVAR CÉSAR OLIVEIRA DE VASCONCELOS

Doutor em Educação (UCB/ICS-Universidade de Lisboa). Professor da Universidade Paulista (UNIP). E-mail: ivcov@hotmail.com

ADRIANA LIRA

Doutora em Educação (UCB). Professora do Centro Universitário do Distrito Federal (UDF). E-mail: liradrika@gmail.com

DIOGO ACIOLI LIMA

Doutor em Educação (UCB). Pesquisador na área da educação. E-mail: aciolidiogo@gmail.com

RESUMO

Este trabalho apresenta realidades da violência escolar, esmiuçando processos para além de dados estatísticos de amplas pesquisas, cujos resultados, por si, já são alarmantes com relação ao que tem ocorrido em ambientes escolares e fora deles. Para tanto, apresenta dois estudos de caso, os quais evidenciam, por exemplo, a presença de estudantes consumidores de drogas, por vezes, pequenos traficantes, e uma pesquisa bibliográfica com artigos e teses, a qual confirma que soluções simples e sem alto custo, quando aprofundadas, podem reduzir as violências na escola, à escola e da escola. O trabalho faz um balanço dos estudos identificados e extrai sugestões práticas. Deixa a mensagem de que em suas várias formas de se inserir no contexto social, a escola não pode ser responsabilizada pelo fim da vulnerabilidade social.

Palavras-chave: Violência escolar; exclusão social; educação.

ABSTRACT

SCHOOL AND COMMUNITIES' VIOLENCE

This paper analyses quantitative and naturalistic data and processes related to school violence. Its results are alarming in relation to the facts in the schools' environment and out of these institutions. In particular, we present two case studies, where some students were drug users and even small dealers, introducing latter complexity. Furthermore, a research review reveals that not costly, but relatively simple alternatives, when consistently applied, can reduce violence at school, against school and by school. Based on research and literature review, this work offers practical suggestions. In conclusion, schools, in spite of its several alternatives to insert in its social context, cannot be responsible to end social vulnerability.

Key words: School violence; social exclusion; education.

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.958

Data de recebimento: 19/06/2019 – Data de aprovação : 28/03/2019

INTRODUÇÃO

O Brasil tem amplos levantamentos estatísticos sobre as violências nas escolas e seus bairros, em especial a partir de 2000, quando o assunto se tornou um tema importante. Todavia, tais pesquisas apresentam critérios, amostras e perspectivas diferentes, que tornam os levantamentos pouco comparáveis entre si. Por isso mesmo, com o alargamento de investigações também qualitativas e quanti-qualitativas, aumentou o número de necessárias revisões de pesquisas realizadas (BRASLAVSKY, 2002; SPOSITO, 2001). Neste sentido, dissertações e teses, informadas ou não em artigos e comunicações, revelam a capacidade da pós-graduação para efetuar expressivas investigações com custos mínimos e elaboração de trabalhos socialmente responsáveis. Essas investigações podem não exibir amplitude, mas ganham em profundidade, cabendo destacar o papel relevante do Observatório de Violências nas Escolas, Brasil (2002-), patrocinado pela Unesco, depois incluído na Cátedra Unesco de Juventude, Educação e Sociedade (2008-), de que este trabalho é tributário.

Diante desse considerável corpo de pesquisas, este artigo efetua um balanço de pesquisas e das implicações práticas trazidas por elas aos tomadores de decisão nos âmbitos de sala de aula, de escola e de políticas educativas.

SINAL VERMELHO: AS BUSCAS QUANTITATIVAS

As primeiras notícias e investigações acadêmicas sobre violências nas escolas focalizavam roubos, furtos e vandalismo contra as escolas, em áreas socialmente vulneráveis e violentas. Com elas, foi possível reconhecer a presença da violência intraescolar, constando de violências físicas e simbólicas, incivildades e outras caracterizações resumíveis em três formas: violência na escola, à escola e da escola (CHARLOT, 2002). Daí a pertinência da denominação Observatório de Violências, no plural. Violências dos professores e da direção contra professores e alunos, ameaças, furtos, roubos, agressões e uso de armas brancas e de fogo emergiram dos noticiários, em certos casos de maneira impactante, com intenções obscuras, como a submissão à ordem e não a adoção de valores democráticos.

No início do presente século, uma ampla pesquisa da Unesco (ABRAMOVAY; RUA, 2002) utilizou percepções de alunos, professores e equipes técnico-pedagógicas em 14 capitais brasileiras, descerrando estranho panorama no qual professores detestavam suas turmas, alunos detestavam professores e alunos detestavam seus próprios colegas, pelas violências efetivas ou potenciais e pela perturbação dos trabalhos letivos. Nessa pesquisa, a maioria dos docentes expendeu juízos positivos sobre os bairros das escolas. Além disso, evidenciou-se que a maior parte das violências ocorria na rua, em frente ou no entorno da escola (32% a 53% das ocorrências) e no caminho do ponto do ônibus (30% a 49%). É possível inferir que esses percentuais incluíam alunos que acertavam contas fora das escolas para escaparem de sanções disciplinares, o que, se assim admitido, passaria a ideia de que a escola acaba nos seus limites físicos. Com isso, o índice de segurança do ambiente escolar foi de apenas 39%.

Dois ou três anos depois do mencionado estudo, outra pesquisa quantitativa, reduzida a cinco capitais, mergulhou em percepções e partiu de um conceito mais preciso de vitimização de amostras dos ensinos fundamental e médio (ABRAMOVAY, 2006). Tomou-se conhecimento, pelas vozes dos estudantes, de que estes eram alvo de vários tipos de violências. Quase 5% tinham apanhado de alguém na escola, ao passo

O ovo ou a galinha?

Violências nas escolas e comunidades

Candido Alberto Gomes, Ivar César Oliveira de Vasconcelos,
Adriana Lira e Diogo Acioli Lima

que o conhecimento de casos de ameaças variou, conforme a capital considerada na coleta, entre 21% e 39%. Constatou-se ainda o vínculo entre impressão negativa deles a respeito do bairro e o alto nível de violência presente na escola.

Adiante no tempo, em 2012 e 2015, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tomou a iniciativa de realizar amostras da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) (IBGE, 2013, 2016). As duas amostras só em parte são comparáveis, e mostram que as violências nos bairros e nas escolas favorecem o absenteísmo escolar, enquanto outras investigações apresentam pistas sobre as conexões entre o menor aproveitamento discente e o clima escolar violento (LIMA, 2015; LIRA, 2016). Para a publicação de 2012, revelou-se que, nos 30 dias anteriores à coleta de dados, 6,6% dos estudantes de capitais, frequentando o nono ano, sentiram-se humilhados pelas provocações de colegas da escola; outros 18% informaram que haviam intimidado ou humilhado algum de seus colegas; 12% deixaram de frequentar alguma vez a escola por falta de segurança; 18% das localidades das escolas eram consideradas áreas de risco. Em 2015, o percentual de discentes de 13 a 17 anos foi de 13,1%; em outra amostra, a proporção foi de 50,8%. A diferença pode se dever à vergonha, à humilhação das vítimas silenciosas ainda que na pesquisa anônima (DE GAULEJAC, 2008).

Essas pesquisas e seus resultados, contudo, vão deixando no ar uma pergunta relevante: a violência invade a escola ou a escola a reprocessa e a envia de volta? Buscou-se resposta a esta pergunta em estudos como o de Moignard (2008). Ao analisar a França e o Brasil, o autor concluiu que as escolas eram laboratórios de violência. Ficou evidenciado que a frequência universal e obrigatória ao ambiente escolar levou um público heterogêneo à escolaridade compulsória.

Naquele ambiente, alunos se encontravam para planejar maus feitos ou até realizá-los, como, por exemplo, traficar drogas na escola. Eles falavam a linguagem dos seus próprios colegas, aproveitando aquele mercado cativo de adolescentes em *storm and stress*. Desse modo, os resultados apontavam uma rua de mão dupla, em que o bairro e as teias do crime, especialmente organizado, levavam seus “agentes” à escola, com o seu currículo extraescolar de iniciação à transgressão.

Como espelho parcialmente distorcido, a escola pratica suas violências contra estudantes que vivem em parte a violência intra e extrafamiliar (DUBET; TOSCANO, 2016; DURU-BELLAT; VAN ZANTEN, 2009). Os não herdeiros do capital cultural (BOURDIEU; PASSERON, 1964), certamente, são mais permeáveis a estes riscos. Porém, pesquisa qualitativa revelou que as violências estão presentes tanto em escolas públicas quanto particulares, mesmo as mais aquinhoadas, variando nas formas de manifestação e nas alternativas mais ou menos eficazes de controle pelos estabelecimentos (GOMES et al., 2006). Não mais um clima, porém uma atmosfera de violência parece envolver instituições, que perdem segurança e legitimidade.

ESMIUÇANDO OS PROCESSOS: AS PESQUISAS QUALITATIVAS

Além das pesquisas quantitativas e seus números reveladores, diversas pesquisas qualitativas no Brasil têm buscado escavar a realidade das violências escolares. Dois trabalhos destacam-se dos que procuraram ouvir as vozes de educandos e de adultos educadores (LIMA, 2015; LIRA, 2016). Ambos mostram que duas escolas violentas em bairros violentos têm possibilidades de coibir o nível de violência, ainda que enfrentem questões estruturais. Cumpre lembrar que a escola sozinha não muda a sociedade, no sentido de torná-la mais pacífica. Contudo, pode efetuar mudanças e plantar sementes com colheitas de curto

e longo prazos. Afinal, em sua carta de constituição, a Unesco declara que, se as guerras são criadas nas mentes dos homens, também a paz pode ser nelas cultivadas (UNESCO, [1945] 2002).

Os dois trabalhos (LIMA, 2015; LIRA, 2016), cujos resultados e conclusões são apresentados a seguir, focalizaram a escola como estudo de caso, utilizando observação direta, entrevistas individuais e coletivas e análise documental. Os pesquisadores enfrentaram oposições e dificuldades, pois, conforme se depreendeu, as violências são subestimadas, envoltas por nuvens misteriosas, e é conveniente para a escola e diversos atores, inclusive os alunos, por vergonha ou outros motivos, que ela permaneça invisível, igual às pessoas, no todo ou em parte. Nos dois casos, as inserções em campo foram duradouras, para dissolver os “mistérios”. Necessitou-se de longa presença dos pesquisadores no ambiente escolar e da utilização de técnicas etnográficas.

Nas duas escolas havia estudantes consumidores de drogas e pequenos traficantes. Uma das escolas tinha a face de um presídio cinzento, controlador, centralizado e autoritário. E, como uma prisão, ela apresentava em contraposição uma porosidade, bem explorada por alunos e até por habitantes do bairro (LIRA, 2017). A segunda escola não tinha vocação nem cores de presídio (LIMA, 2015). Ao contrário, tinha um diretor heterodoxo. Se comumente se acredita que os problemas complexos só se resolvem com políticas públicas complexas, a experiência dessas escolas de adolescentes aponta outras possibilidades, com soluções simples e de baixo custo, mas de profundidade que podem diminuir as violências da/na/ contra a escola, como confirma pesquisa bibliográfica sobre “o que dá certo” e “o que não dá certo” no trato da violência escolar.

O PRIMEIRO CASO: O “PRESÍDIO” COM ILHOTAS DE PAZ

O primeiro caso estudado foi o de uma escola de adolescentes, localizada em região administrativa socialmente vulnerável do Distrito Federal (LIRA; GOMES, 2018). Sua aparência nada tinha de encorajador: um prédio antigo, cinza, gradeado em todos os lugares possíveis, com controles de entrada. Dentro, os sinais do tempo e falta de conservação apareciam mais facilmente. A gestão escolar era centralizada, enquanto os adultos ficavam em guarda, prevenidos para qualquer possível levante dos alunos. Tais comportamentos resultaram de episódios anteriores de violência, de modo que os educadores estavam prontos a “colocar” os discentes nos seus “devidos lugares”.

Assim, ao contrário do princípio jurídico, remontante aos romanos, da presunção da inocência dos réus, em princípio, os alunos estariam tramando continuamente atos de indisciplina e violência. Vários professores tratavam seus alunos a partir do seu suposto status elevado. Por exemplo, os discentes não podiam usar os celulares na maioria das situações escolares, porém parte dos docentes interrompia as aulas para atender às suas ligações; outros comiam diante da turma, embora esta estivesse impedida de fazê-lo. As relações em sala de aula eram duras e hierárquicas. Ante o temor latente de rebelião, o monólogo era a nota dominante. O interesse pessoal pelos alunos era raro e, quando ocorria, focalizava os discentes de melhor aproveitamento e mais disciplinados.

Consoante aquela pesquisa (LIRA; GOMES, 2018), as mudanças biopsicossociais da adolescência numa sociedade de consumo, em que condições socioeconômicas modestas constituem um fator excludente, aliavam-se ao fracasso na escola, por meio do desinteresse, baixo aproveitamento, abandono e reprovação. Tratava-se de situação pluridimensional de estranheza: ser adolescente, ser desvalorizado pela avaliação

O ovo ou a galinha?

Violências nas escolas e comunidades

Candido Alberto Gomes, Ivar César Oliveira de Vasconcelos,
Adriana Lira e Diogo Acioli Lima

escolar, não encontrar significado nos conteúdos ensinados, não achar lugar na sociedade de consumo e estar numa ordem hierárquica aparentemente inútil e sem sentido, obrigados pela lei e pela sociedade a frequentar a escola.

Dessa maneira, este quadro referencial levou a pesquisa ao caráter etnográfico. O estudo de caso visou primariamente ouvir e observar as violências da/na escola de acordo com a perspectiva dos alunos, por meio da análise documental, da observação estruturada e não estruturada, das entrevistas semiestruturadas e de grupos focais. O trabalho requereu a imersão dos pesquisadores no estabelecimento durante quase um ano, convivendo com os diversos atores.

Essas características da investigação permitiram avançar substancialmente as questões. Do ponto de vista metodológico, verificou-se que as aulas eram predominantemente expositivas, com alta proporção de tarefas mecânicas, como cópias de textos dos livros e do quadro de giz. A memorização era recurso bastante utilizado. De um lado, os discentes não captavam os porquês e a relevância dos currículos e programas e efetuavam atividades repetitivas, nas quais frequentemente fracassavam. De outro lado, docentes angustiados, sentindo-se desvalorizados tanto pelos alunos quanto pela burocracia estatal, colocavam-se no foco da atenção dos discentes e, portanto, como seus alvos diretos, tendo que manter relativa ordem nas salas de aula.

Não por acaso, o adoecimento era também um problema frequente. Os docentes tinham desgosto pela maior parte dos seus alunos; os discentes viviam entediados, esperando relações menos impessoais com os seus professores e um sucesso mínimo no seu trabalho. A metáfora do presídio se aplicava a ambos os lados: uns pressionados a quebrar a estranheza e a monotonia; outros, em guarda, à espera de uma previsível rebelião dos internos.

Entretanto, o processo da pesquisa permitiu verificar que, nesse mar, havia ilhotas de paz. Em parte das aulas, alguns professores agiam diferentemente: interessavam-se mais pelos alunos, dialogavam, explicavam, colocavam música para relaxar no decorrer dos exercícios, distribuíam melhor a atenção, explicavam mais e, embora mantendo a ordem nas turmas, estavam mais próximos dos seus alunos. Estes, por sua vez, aprendiam melhor e mais, gostavam dos professores e raras vezes se verificavam violências na sala de aula. Tais professores tinham conceito mais alto da sua profissão, voltavam-se mais para a aprendizagem que para o ensino, estavam mais atualizados e mudavam a dinâmica das metodologias. Também agiam menos burocraticamente e viam os alunos menos como clientes e mais como pessoas. Imagine-se o que poderiam fazer se contassem com recursos tecnológicos relativamente simples.

O SEGUNDO CASO: HETERODOXIA CONTRA AS VIOLÊNCIAS

Antes de apresentar o segundo caso estudado, cabe refletir sobre alguns itens que compõem o cenário das violências. À medida que o crime organizado estende as suas teias, ele cerca escolas e depois nelas se insere, num movimento de tentáculos. Lá está um grande mercado consumidor potencial de adolescentes e jovens. Para uma parte dos grupos de colegas, experimentar e usar drogas é uma prova de “autonomia”, rebeldia e protagonismo, junto com a prática do sexo, o uso do álcool e até o hábito de pequenos delitos. Para o crime organizado, nas escolas há também mão de obra barata, de adolescentes que combinam os papéis de usuários e pequenos traficantes.

Sociologicamente, os adolescentes, desde o pós-guerra foram transformados em estudantes e consumidores. Passaram a ter convivência mínima com a família e a viver mais tempo com os seus colegas. A escola é o ponto de encontro, onde se forma uma constelação de grupos. Com isso, eles elaboram as suas próprias normas, valores e hierarquias por meio dos jogos e da linguagem neles expressa (PAIS, 2008). Por exemplo, o aluno de alto aproveitamento, prezado pelos professores, precisa disfarçar-se, pois o *nerd* é malvisto, ninguém o quer, exceto outros *nerds*. Outros, que conseguem rendimento só para a aprovação escolar e são “divertidos” ou *cool*, mantêm um pé nos padrões adultos e outro no dos colegas, conseguindo integrar-se socialmente. Ser isolado e hostilizado é um tormento, pois se perde a convivência e se torna alvo de violências, inclusive o *bullying* (GOMES, 2012).

Enfim, os grupos conseguem ditar suas leis, exercer forte coerção social e emborcar valores, atitudes e comportamentos valorizados pela escola (COLEMAN, 1963). Estas condutas, porém, não são generalizadas. Ser adolescente é a vivência comum, diferentes são as manifestações: os alunos escolhem seus grupos e mudam de um para outro conforme o seu *background* e outros aspectos.

Foi o que Lima e Gomes (2017) focalizaram num estudo de caso de contornos etnográficos (análise documental, observação e entrevistas), o qual levou a uma imersão que perdurou mais de um ano em uma escola pública dos anos finais (6º ao 9º) do ensino fundamental no Distrito Federal. Como em muitos bairros e cidades periféricas de menor renda, o crime organizado está presente e constitui tentadora possibilidade de “ganhar a vida”, em particular quando escasseia o trabalho. Não se pode afirmar que os alunos daquela escola fossem “herdeiros” do capital cultural, e sim órfãos dele.

A escola, construída provisoriamente havia 20 anos, apresentava deficiências de instalações e equipamentos. Exemplo era um poste no meio da quadra de esportes. A violência entre os alunos era notória. Então, assumiu um diretor heterodoxo, líder carismático, que procurou minorar os problemas de ordem física. Foram retiradas as grades que, durante o tempo de pesquisa, não pareciam fazer falta. Os muros estavam grafitados com cores vivas. Criaram-se atividades para o recreio, como jogos (em número limitado), uma “estação de rádio”, atribuída à responsabilidade dos estudantes, e outras. Introduziram-se horta e jogos de xadrez. Não ocorreu uma mudança democrática assombrosa, como o final feliz de certos filmes. A violência, porém, foi consideravelmente reduzida ao fim do ano (LIMA; GOMES, 2017).

A pesquisa apresentada (LIMA; GOMES, 2017) focalizou os vértices de um triângulo: a recomposição familiar, a falta de significado do currículo, com o decorrente tédio, e a violência. Esta última se manifestava de múltiplas formas, todavia, o que era violência para os professores não era para os alunos. Entre eles, chamar-se de nomes ofensivos era uma trivialidade. Socos, chutes e jogos agressivos eram “brincadeiras”, em que “ninguém fica com raiva”. A falta de comunicação gerou “tradutores”, inicialmente uma jovem professora e os líderes dos bondes (grupos da cultura funk, sobretudo funk ostentação, isto é, ostentação de grifes e joias vistosas). Os líderes se articulavam como “senhores” e ditavam aos “escravos” as gírias, as músicas, as maneiras de vestir e as tendências. Preferiam ficar à sombra e mandar os subordinados que praticassem a violência ostensiva. O grupo de “tradutores” passou depois a incluir o diretor, um coordenador, três meninos e cinco meninas.

Os dois maiores líderes eram como João de Santo Cristo e Maria Lúcia, personagens de Faroeste Caboclo, música de Renato Russo. A última ensinava passos de funk às meninas e a moda associada, de roupas curtas, marcas do Bonde das Apimentadas, grupo representante do protagonismo ascendente de uma das novas feminilidades. Ela decidia quais colegas seriam ameaçadas ou agredidas, como

O ovo ou a galinha?

Violências nas escolas e comunidades

Candido Alberto Gomes, Ivar César Oliveira de Vasconcelos,
Adriana Lira e Diogo Acioli Lima

defesa incondicional das meninas do grupo. João ditava a moda, o rap e as linguagens, as violências e os contra-ataques (LIMA; GOMES, 2017), lembrando que, para Nietzsche (2001), a imposição da linguagem revelou-se arquétipo de dominação.

O diretor aprendeu rapidamente a comunicação e agia pragmaticamente. Certo dia, três alunos armaram uma “casinha” (armadilha) num corredor e o jogaram ao chão. Era tudo “brincadeira”, mas o diretor, bem-humorado, levou-os à sala de boxe: “Fizemos um treino, aí eles entenderam quem manda aqui” (LIMA; GOMES, 2017). Demarcados os limites, os garotos se tornaram bons alunos e as mães apareciam na escola para elogiar a mudança de comportamento dos filhos em casa. Em outro episódio, chegou um novo aluno multirrepetente, infrator, robusto, com cerca de 1,90 m de altura. Um “mundano”, isto é, entrosado com o currículo da rua. O diretor se dedicou pessoalmente à superação das suas dificuldades intelectuais, porém havia uma troca: o rapaz se tornou um “tradutor”, mais precisamente do diretor. Ameaçava com o seu porte e obtinha dos suspeitos informações sobre quem havia furtado/roubado celulares e objetos do patrimônio escolar. Entre João e seus seguidores, havia uma relação similar à de senhor e escravos. O mandante, sabia-se, era João de Santo Cristo, mas, com a denúncia e a penalização dos estudantes executores, os atos quase desapareceram.

O diretor era atencioso com os alunos, ouvia-os, percebia seus problemas, procurava resolver o que estivesse ao alcance da escola (LIMA, 2015). Houve numerosas menções positivas, inclusive de Maria Lúcia. Certo dia, ele notou que ela estava triste e levou-a para conversar. Nota-se nos dados que o diretor tinha a capacidade para tornar os alunos sujeitos, sem que eles o fizessem “tocando o terror” no meio escolar. Aqui não se pretende examinar a questão eticamente, e sim apresentar os fatos. Definitivamente não se defende que os fins justifiquem os meios.

O próprio João, como outros “tradutores”, mudou comportamentos, no sentido do altruísmo e autonomia. Como o tédio derivava em grande parte da falta de compreensão e significado das aulas, a professora-ponte explicava, na linguagem deles, os porquês da aprendizagem e se tornou querida. Para um aluno, “acho que nada que aprendo aqui uso lá fora” (LIMA, 2015, p. 122). O professor de artes abriu uma oficina de rap e hip hop. Aprenderam noções de canto e percussão e passaram a compor as próprias letras. Isto evidencia amplas distâncias intergeracionais e sociais com os educadores. Por isso, os sentimentos de tédio e desvalia do magistério: percebiam o trabalho como pedra de Sísifo na invisibilidade, pois os alunos “ignoravam os docentes e compareciam à escola sem interesse em aprender nada” (LIMA, 2015, p.105). De acordo com um deles, “a grande maioria não faz nem questão de aprender, ficamos a falar para as paredes”. Daí o seu adoecimento e mal-estar.

O outro vértice do triângulo, das famílias recompostas, caso da maioria dos matriculados, revelou-se surpreendente: se o ambiente em casa era de resolução de conflitos pela palavra, pela mediação, os alunos se revelavam calmos e raramente praticavam violência. Mas, se havia violência intrafamiliar, castigos corporais, maus tratos em geral, em famílias recompostas ou não, os estudantes levavam a violência à escola, porque tinha sido aprendida em casa. Na recomposição familiar, havia, pois, dois tipos básicos, conflitivo ou relativamente pacífico (LIMA; GOMES, 2017).

Maria Lúcia, por exemplo, desde pequena teve contatos com o pai em ambiente carcerário, pois ele fora preso por latrocínio. Ela contava o tempo da pena, enquanto ele lhe prometia coisas que não poderia cumprir quando saísse. Maria Lúcia o adorava. Saindo da prisão, seu pai passou a conviver com a filha, ciumenta, e casou-se com outra mulher, que colocava em primeiro lugar. Num ambiente doméstico

marcado por agressões, alcoolismo e uso de cocaína, acabou por ser estuprada pelo pai. A partir daí a adolescente passou a morar com a mãe e a ter comportamentos desviantes. Começou a namorar bastante cedo, inclusive João, e a relacionar-se com outros rapazes do tráfico. Líder, criou o Bonde das Apimentadas, que utilizava o erotismo como poder: nas festas a que o grupo comparecia, as meninas “passavam o rodo”, isto é, chamavam a atenção e “ficavam” com o maior número possível de rapazes, inclusive os que tinham relativos compromissos, com isso provocando ódio e ciúme das demais garotas (LIMA; GOMES, 2017).

João de Santo Cristo vinha de uma família parecida. O pai era agressivo com todos em casa e “não gostava” de trabalhar. O maior arrimo da casa era um irmão, mais velho, um dos mais renomados traficantes da comunidade. Dono de uma boca de fumo, ostentava armas, dinheiro e mulheres, modelo que fascinava João. Assim, ele se identificou e se tornou também traficante e líder escolar do funk ostentação (LIMA; GOMES, 2017). Ou seja, não faltavam a João e Maria Lúcia protagonismo, energia, iniciativa, aplicados às atividades desviantes. Que aconteceria se isso fosse canalizado noutra direção?

Maria Lúcia certo dia decidiu “sair” com um dos líderes locais do tráfico. De madrugada voltou para casa, contou ter sido mais uma vez violentada. Mãe e filha compareceram à polícia e o acusado foi preso. Ameaçada de morte, não concluiu o ano letivo, não saía mais de casa e teve que se mudar de cidade. João também não encerrou o ano letivo: empolgado com o tráfico, saiu da escola e passou a negociar num ponto próximo ao estabelecimento, assim tendo acesso ao mercado consumidor. Afinal, seu dilema era doloroso: dispunha dos modelos opostos do irmão e da mãe, a quem era muito apegado. Esta logo cedo ia ao trabalho, retornando às 20h, para ainda cuidar da casa, ganhando baixo salário: como se conformar com a mãe trabalhando de sol a sol e rezando a Deus por um milagre? O dilema era ser um traficante de curta vida (reconhecia isso nas experiências de muitos colegas) ou ser um explorado (GOLDSTEIN, 2012). Serão as recompensas sociais alocadas para estimular o crime organizado ou o trabalho árduo? Assim, os dois maiores líderes melancolicamente abandonaram a unidade escolar.

Retornando ao triângulo (LIMA; GOMES, 2017), o tédio, com seus vazios, gerava oportunidades para as violências, como atos lúdicos ou não. Tais vácuos não eram só de tempo, que o diretor buscava preencher, inclusive com “festas da hora”. Eram hiatos de significado do currículo, levando-os a valorizar os aprendizados concretos (outra vez o concreto em detrimento do abstrato), como a horta e o xadrez (devidamente utilizados pelos docentes no cumprimento dos objetivos educativos).

As famílias, não necessariamente recompostas, mas violentas, davam exemplos e desestabilizavam a vida dos seus filhos. De modo geral, a convivência entre pais/padrastos e filhos era curta. O péssimo transporte público de uma área periférica consumia preciosas horas diárias. O desinteresse se associava a estas e outras dificuldades. A televisão, a rua, os colegas e os traficantes tornavam-se relevantes agentes educativos. Chegando à escola, os adolescentes reproduziam os comportamentos vivenciados no domicílio e na rua. Este aprendizado era então socializado e reconfigurado, retornando à sociedade de modo diferente, em geral mais violento. Nessa perspectiva, a presente pesquisa (LIRA, 2016) reitera as conclusões de Moignard (2008), antes indicadas. O estabelecimento educativo era lugar de encontro entre colegas, em que se executavam e planejavam ações variadas, inclusive delitos, dependendo do grupo de colegas.

Paradoxalmente, os educadores se cotizaram para fazer uma festa no dia das bruxas como culminância do ano letivo. Eles superaram altos obstáculos e empregaram grande criatividade para proporcionar

O ovo ou a galinha?

Violências nas escolas e comunidades

Candido Alberto Gomes, Ivar César Oliveira de Vasconcelos,
Adriana Lira e Diogo Acioli Lima

aos alunos a inesquecível festa. Com efeito, o Halloween, incluindo uma “festa de pijama”, foi rara oportunidade de lazer e de emoções na sua paisagem pobre, econômica e socioculturalmente. Muitos declararam não poder esquecê-la (LIMA; GOMES, 2017).

Não se conhecem os capítulos seguintes dessa história. Várias continuidades podem ser imaginadas, otimistas ou pessimistas. Tudo pode ter fluído como um rio de planície ou como um furioso rio encachoeirado. Entretanto, patenteou-se que as redes envolventes da escola e da comunidade agiam de maneira complexa (LIMA; GOMES, 2017). A escola espelhava a comunidade, pois seus estudantes dela provinham, com a sua bagagem de problemas e vantagens. A escola era pobre para alunos pobres. Acaso ou simetria calculada?

Educadores buscaram compreender e modificar os processos, apesar das suas angústias e apatias. Os problemas ingressavam no estabelecimento e eram reprocessados, retornando à comunidade. Eis como questões de pobreza e de segurança pública se entremeiam com questões educacionais. Nesta rede, como esperado, os fios são de mão dupla, com uma dinâmica complexa a percorrê-los. Não se sabe se o sistema escolar pensou nisso algum dia. Se pensou, nada fez. Se fez, apagou-se na volatilidade dos governos e personalidades de plantão. Entre o ovo e a galinha há uma conexão bidirecional.

ALTERNATIVAS PARA SUPERAR AS VIOLÊNCIAS

Apenas o breve balanço apresentado nos dois estudos de caso indica as implicações práticas que eles podem trazer aos diversos decisores da educação institucionalizada. Seguindo-se com o objetivo deste trabalho, resgata-se uma pesquisa bibliográfica (VASCONCELOS, 2017), com análises a perpassar questões curriculares, interações de envolvidos no ato educativo e gestão escolar, podendo contribuir para o rompimento da reprodução da violência escolar. Com a pesquisa, renovou-se uma antiga pergunta: se o objetivo da escola é aprender/ensinar a conviver sem violência, o que dá e o que não dá certo? Foi composta por revisão da literatura, bem como análise de 19 trabalhos publicados na Internet: 1) 16 artigos divulgados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), sendo o período de avaliação considerado do 2012 a 2016; 2) 3 teses de doutorado divulgadas pela Biblioteca Digital Brasileira de Teses. Não foram localizadas dissertações a partir dos descritores utilizados.

Para se chegar a 13 dos 16 artigos mencionados, partiu-se de um total de 47 periódicos classificados como A1, sendo todos os trabalhos classificados na área da educação. Deste universo de 47 periódicos, foram considerados apenas 8 (ver o quantitativo 7 + 1 no Quadro 1), pois o restante dos periódicos ou não tinham artigos com “violência” no título (19) ou eram aqueles cujo acesso aos artigos era pago (20) (ver as linhas “sim” e “não” da coluna “Inclusão na pesquisa” no Quadro 1). Para se chegar a 3 dos 16 artigos mencionados, partiu-se de um total de 9 periódicos divulgados pela Capes, sendo todos classificados como área da educação. Deste universo de 9 periódicos, apenas 3 foram considerados, pois os outros periódicos não eram efetivamente da área da educação (ver a linha “não” na coluna “Inclusão na pesquisa”, no Quadro 1). Desse modo, somando-se 8 com 3, totalizaram 11 periódicos aproveitados, os quais proporcionaram os 16 artigos.

Para incluir ou excluir os artigos, verifica-se, no Quadro 1, que foram utilizados os descritores “violência”, para os periódicos classificados como A1 e, “violência escolar”, para os periódicos divulgados pela Capes.

QUADRO 1**Número de artigos e de periódicos avaliados como A1 e divulgados pela Capes.***Brasil, 2017.*

Perfil dos periódicos	Inclusão na pesquisa?	Critérios de seleção do periódico	Quantidade	
			Periódicos	Artigos
Classificação A1	Sim	Periódicos contendo artigos que tinham o termo “violência” no título, área da educação.	7	13
		Periódico contendo artigos que tinham o termo “violência” no título, sem ser da área da educação.	1	-
		Periódicos sem artigos cujos títulos teriam o termo “violência”.	19	-
	Não	Periódicos contendo artigos, cujo acesso era pago.	20	-
Subtotais			47	13
Divulgados pela Capes	Sim	Periódicos contendo artigos que tinham o termo “violência escolar” no título, sendo da área da educação.	3	3
	Não	Periódicos contendo artigos que tinham no título o termo “violência escolar”, sem ser da área da educação.	6	-
Subtotais			9	3
Totais			56	16

Fonte: Vasconcelos (2017). Elaborado pelos autores.

Quanto às teses, das 195 universidades brasileiras, 87 disponibilizam seus trabalhos à Biblioteca Digital Brasileira de Teses (BDBT). As universidades das quais se extraíram os estudos analisados foram escolhidas a partir do *e-Mec*. Optou-se por tomar como universo as 13 universidades com melhor pontuação. Destas, quatro estão na BDBT, cada uma delas com uma tese, tendo ficado três com descritores afetos às perguntas da pesquisa (Quadro 2). Para incluir ou excluir as teses, pode-se verificar, no Quadro 2, que foi utilizado o descritor “violência escolar”.

QUADRO 2**Número de universidades e teses divulgadas pela BDBT.***Brasil, 2017.*

Inclusão na pesquisa?	Critérios de seleção da universidade	Quantidade	
		Universidades	Teses
Sim	Universidades com teses cujos títulos continham o termo “violência escolar”.	3	3
Não	Universidades com teses cujos títulos continham o termo “violência escolar” no título, mas a violência foi originada na família, e não na escola.	1	
	Universidades sem teses cujos títulos teriam o termo “violência escolar”.	9	
Totais		13	3

Fonte: Vasconcelos (2017). Elaborado pelos autores.

O ovo ou a galinha?

Violências nas escolas e comunidades

Candido Alberto Gomes, Ivar César Oliveira de Vasconcelos,
Adriana Lira e Diogo Acioli Lima

Em sua dimensão metodológica relacionada com a revisão da literatura, a pesquisa refletiu sobre a escola situada no encontro da educação de casa com a educação do mundo, sendo que, no Brasil, esse encontro poderia equivaler à interação entre a “casa” e a “rua”, dois espaços sociais básicos capazes de explicar a estrutura sociocultural brasileira (DAMATTA, 2004). A casa, idealmente, o lugar da tranquilidade do lar, de tradições da família e de supercidadania (ser dono da lei do coração). A rua, o local do trabalho, da ação do Estado com suas leis e de subcidadania (ser sujeito à lei). Quando a escola não consegue lidar com a sua condição de espaço interativo, podem abrir-se flancos de violência em seu interior. Parece que ela não percebe que existe um distanciamento ontológico entre esses dois espaços sociais e, quando o percebe, não sabe como lidar com ele. Um distanciamento que, em harmonia com os resultados da pesquisa bibliográfica e estudo anterior (VASCONCELOS; GOMES, 2015; VASCONCELOS, 2017), caracteriza uma ambiguidade ética e alimenta as seguintes lógicas de ação, gerando ou fortalecendo a violência escolar: 1) o Outro é prioritariamente o culpado pelo fracasso escolar – para os professores, a escola é o outro; para a escola, o professor é o outro; para os estudantes, escola e professores são os outros. Tal lógica baseia a tendência à inércia percebida no sistema educacional; 2) há bloqueios à crítica construtiva de alunos e professores. Essa lógica fundamenta a tendência à negação parcial do sujeito – o ser humano pensa, emociona-se e age; 3) existe primazia da informação, sem articulação entre aspectos cognitivos e socioemocionais do ato educativo. Uma lógica baseada na tendência à elaboração de algum tipo de autoritarismo, pois, quem sabe, manda.

Essas lógicas instalam e alimentam a violência. O fracasso educacional do aluno, em parte dos casos, traduz-se em violência contra a escola. Não encontrando acolhimento, pode-se reagir, negando a instituição. Com isso, a violência perpassa a dinâmica curricular fragilizada em sua capacidade de diálogo com os jovens. O currículo passa a ser preenchido por experiências sociais (DUBET, 1994) de educandos e educadores conforme a noção de que o outro é o culpado pelo insucesso do processo educacional. Até em decorrência dessa lógica, estudantes e professores interagem conforme o arbitrário cultural (BOURDIEU; PASSERON, 1964), construindo e reproduzindo tais experiências sociais, deixando de praticar a crítica construtiva, e priorizando a informação, sem articulá-la com a formação. A gestão escolar tende a adotar paliativos. A hipocrisia organizacional (BRUNSSON, 2007) se alastra, pois os gestores sabem que as iniciativas propostas pouco rendem, embora se espalhe o discurso do sucesso. Proclamam alguns valores, mas, não os colocam em prática (TEIXEIRA, 1976).

Assim, o papel da escola de socializar e promover mudanças é exercido em meio à violência, um indesejado cenário traduzível em termos de “violência da escola, na escola e contra a escola”. No jogo das mútuas influências com o lado de fora, a escola tem deixado de ser uma instituição tão somente invadida pelo problema da violência para transformar-se em máquina de sua reprodução, assim reiterando os resultados de investigações antes expostas. As decisões do dia a dia podem ou não dar certo para resolver o problema e construir vias de boa convivência.

Por sua vez, a metodologia focalizada na busca e análise de artigos e teses evidenciou, num primeiro momento, “o que não dá certo” numa escola e assim provocar um clima de violência, ou acirrará-lo. Os trabalhos analisados informam que não se deve tratar alunos com mais violência, por exemplo, filhos de mulheres vítimas da violência de gênero, os quais sofrem, por causa disso, com o baixo desempenho, absenteísmo, desmotivação, falta de concentração. Não dá certo tratar os alunos com humilhações públicas, castigos corporais, como se eles fossem culpados pelo seu sofrimento. Não dá certo também agir com mais conflito e intolerância, transferindo responsabilidade para os estudantes – é a tática do “bateu, levou” –, pois alimenta-se o desejo de continuar “batendo”. A indisciplina, por sua vez, não tem

solução nas rotulações, como “indisciplinados”, “mal-educados”, pior ainda quando tais comportamentos são vinculados à questão familiar, pois isso reforça essa mesma característica neles (DEBARBIEUX, 2006).

Contudo, a violência se volta contra os professores quando, por exemplo, se instalam câmeras nas salas de aulas. Não é verdadeiro o argumento de que precisam “controlar” os alunos, sua indisciplina, sua falta de educação. É uma discussão sem consenso, mas seria um paliativo condenado por especialistas. Instala-se o medo na escola, abrindo-se para a perseguição de professores; sem mencionar prejuízos ao diálogo entre pais e filhos e à socialização dos alunos. Adicionalmente, se câmeras na sala de aula levam à exposição de crianças, não seriam elas vítimas das violências? Afinal, seu espaço e individualidade parecem invadidos. Provou-se, nos limites da pesquisa bibliográfica realizada (VASCONCELOS, 2017) que, se por um lado as tecnologias podem resolver condutas indesejadas, por outro, não promovem efetivas alterações em valores, atitudes e comportamentos; podem, pelo contrário, levar a problemas psíquicos que retroalimentarão a violência.

Assim, culpar o aluno por manifestações de violência no ambiente escolar só piora o cenário. Não parar para ouvi-los, entupindo-os de conceitos sem a menor articulação entre informar-formar, pode configurar autoritarismo, pois “manda” quem tem mais informações (VASCONCELOS; GOMES, 2015). Acionam-se as mencionadas lógicas de ação.

Num segundo momento, a análise dos trabalhos mostrou “o que dá certo”. Também tais soluções foram organizadas e analisadas pela pesquisa no âmbito do currículo, das interações sociais e da gestão escolar. Desse modo, os estudos recomendam um aprofundamento do mencionado tema das violências de gênero, pois os filhos de mulheres vítimas dessa tragédia tendem a apresentar baixo rendimento escolar, desinteresse e desconcentração. Informam que é preciso entender de que modo a vida escolar desses, e de outros alunos, é afetada. Professores precisam se sensibilizar e estar preparados, o que favorecerá o tratamento e a prevenção de impactos das violências. Trabalhos do Brasil e de Portugal sugerem a aplicação de estratégias visando à aproximação entre as famílias e a comunidade educativa, de maneira a se tornarem parceiras na tarefa de edificar a escola menos violenta (LOPES et al., 2012; SEBASTIÃO, 2013).

Nesse sentido, não será o currículo direcionado pela razão e informações, moldado pelos padrões modernos, mas pela desenvoltura favorável à articulação entre cognição e afeto, que tornará significativa a realidade do alunado (GALVÃO et al., 2010). Por isso mesmo, o programa antiviolência, envolvendo 307 alunos do segundo ciclo de uma escola lisboeta, mostrou a imprescindibilidade de realizar ações de sensibilização/formação de docentes e pais, bem como capacitar para competências sociais (MENDES, 2011).

Iniciativas exitosas ocorrem quando adultos se fazem presentes em locais mais propícios às ações de violência. Na ausência deles os alunos se agridem, se chutam, naturalizando comportamentos indesejados. Os adultos precisam conscientizar-se do valor da pedagogia de diálogo franco, honesto, mantendo firmeza e coerência na aplicação das mesmas normas a todos. É a interação aluno-professor movida pela pedagogia dialógica (FREIRE, 2011). Com isso, as vítimas ficarão protegidas e terão coragem de denunciar seus algozes (CLARKSON; HUTCHINS, 2015). No domínio da gestão escolar, alguns programas conseguiram êxito contra a depredação, a pichação, a venda e consumo de drogas, as violências físicas e verbais contra professores e entre os alunos. Entre eles, um contribuiu para reduzir algumas violências, tais como furtos a docentes e de equipamentos pedagógicos, e até atentados contra a vida dos alunos (FRANÇA; DUENHAS; GONÇALVES, 2013).

O ovo ou a galinha?

Violências nas escolas e comunidades

Candido Alberto Gomes, Ivar César Oliveira de Vasconcelos,
Adriana Lira e Diogo Acioli Lima

Assim, a pesquisa bibliográfica evidenciou que, entre “ações que não dão certo” e “ações que dão certo”, vai seguindo a escola, encruzilhada da educação de casa com a educação da rua (Quadro 3).

QUADRO 3

Ações que “não dão certo” e que “dão certo” para superar as violências nas escolas.

Não dão certo	Dão certo
Castigos corporais.	Adotar na comunidade educativa o apreço pela afetividade, a atenção e a empatia. Recuperar a memória de crianças e adolescentes maltratados, a fim de fazer face a danos e prevenir outros casos, bem como aprofundar estudos sobre hierarquias entre alunos.
Humilhações públicas.	Adotar na escola condutas moderadas, com o controle das próprias emoções.
Câmeras, detectores de metais e outras tecnologias de segurança.	Aproximar os pais de alunos da comunidade educativa. Se possível, implementar estratégias formativas com a participação de todos. Ultrapassar a dimensão do ensino de conteúdos formais, focalizando também aspectos morais, éticos, cidadãos, de respeito e de consciência.
Desconto de pontos no aproveitamento.	Utilizar punições com parcimônia e coerência, em último caso. Não punir o aluno porque este não conseguiu memorizar e/ou repetir conceitos repassados pelo professor.
Tolerância zero. Avaliações de programas em vários países revelam efeitos negativos.	Escutar os alunos, considerando a violência como resultado de condições sociais desfavoráveis (a ruptura de laços sociais) e como manifestação de subjetividades (a ausência da palavra). Aprimorar ou desenvolver entre os membros da comunidade escolar o hábito de dialogar. Foco: harmonização de atitudes e estilos de comunicação em trabalhos colaborativos. Promover entre os professores a abertura à alteridade.
Rotular o aluno como indisciplinado e mal-educado, promovendo a vinculação entre este perfil e a família.	Em vez de culpar, é preciso agir. Escola e professores podem ser igualmente violentos, num círculo vicioso.

Fonte: Vasconcelos (2017). Elaborado pelos autores.

Ficou evidenciado ser possível substituir ações e iniciativas comumente tidas como solução à boa convivência na escola por outras mais efetivas e com resultados mais duradouros.

CONCLUSÃO

Esta é a história de pesquisas em que não se encontram só inocentes ou apenas vítimas ou, ainda, culpados. Não se pode concluir à vista das evidências apresentadas que a comunidade torna os alunos violentos e que estes conduzem a violência para dentro da escola. Também não se pode concluir que a escola sozinha deva fazer mágicas. Primeiro, entre as violências da comunidade e as da escola há um jogo de espelhos, de imagens bem ou mal refletidas, mais ou menos distorcidas, com diversas contradições e desafios. A escola tem a sua própria violência e pode constituir uma caixa de ressonância da violência da comunidade e da sociedade. Pode exportar esta violência transformada ou amplificada para o seu entorno. Eis porque a escola pode ter várias formas de se inserir no seu contexto social, sem que dela se possa esperar o fim da vulnerabilidade social.

Fica ainda evidente que parte dos problemas escolares depende dos adultos que trabalham na escola. Não se espera que sejam super-heróis, infatigáveis, todo-poderosos, infinitamente pacientes ou que

deem a outra face sistematicamente para que lhe batam. Medos, angústias e expectativas negativas em face dos seus alunos podem mudar ambientes sociais. Para transformar esse cenário, vale lembrar que se espera dos gestores e docentes a liderança necessária para o exercício das suas responsabilidades. E da burocracia escolar mais ampla, assistência, recursos e articulação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, M. (Coord.). **Cotidiano das escolas**: entre violências. Brasília: UNESCO, Observatório de Violências nas Escolas, MEC, 2006.
- ABRAMOVAY, M.; RUA, M. G. **Violências nas escolas**. Brasília, DF: UNESCO, 2002.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. **Les héritiers**: les étudiants et la culture. Paris: Éds. de Minuit, 1964.
- BRASLAVSKY, C. (Org.). **Aprender a viver juntos**: educação para a integração na diversidade. Brasília, DF: UNESCO, IBE, SESI, UnB, 2002. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127147>>. Acesso em: 27 maio 2019.
- BRUNSSON, N. **The consequences of decision-making**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- CHARLOT, B. A violência na escola: como os sociólogos franceses abordam essa questão. **Interface**, Porto Alegre, v. 4, n. 8, p. 432-443, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a16.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2019.
- CLARKSON, S.; HUTCHINS, J. Introducing and piloting KiVa bullying prevention in the UK. **Education and Child Psychology**, v. 32, n.1, p. 49-61, 2015.
- COLEMAN, J. S. **The adolescent society**. Nova Iorque: The Free Press of Glencoe, 1963.
- DAMATTA, R. **O que é o Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2004.
- DE GAULEJAC, V. **Les sources de la honte**. Paris: Desclée de Brouwer, 2008.
- DEBARBIEUX, E. **Violence à l'école**: un défi mondial? Paris: Armand Colin, 2006.
- DUBET, F. **Sociologia da experiência**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.
- DUBET, F.; TOSCANO, E. (Ed.). **Sociologia dell'esperienza**. Milão: Nimesis, 2016.
- DURU-BELLAT, M.; VAN ZANTEN, A. (Orgs.). **Sociologie du système éducatif**. Paris: Presses Universitaires de France, 2009.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 50. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- GALVÃO, A. et al. Violências escolares: implicações para a gestão e o currículo. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 68, p. 425-42, 2010.
- DE GAULEJAC, Vincent. **Les sources de la honte**. Paris: Desclée de Brouwer, 2008.
- FRANÇA, M. T. A.; DUENHAS, R. A.; GONÇALVES, F. O. Melhoria da qualidade educacional e redução da violência através de abertura de escolas públicas nos finais de semana: uma avaliação quantitativa. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 81, p. 711-738, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v21n81/05.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2016.
- GOLDSTEIN, D. M. Nothing bad intended: child discipline, punishment, and survival in a shantytown in Rio de Janeiro, Brazil. In: SCHEPER-HUGHES, N.; SARGENT, C. (Orgs.). **Small wars**: the cultural politics of

O ovo ou a galinha?

Violências nas escolas e comunidades

Candido Alberto Gomes, Ivar César Oliveira de Vasconcelos,
Adriana Lira e Diogo Acioli Lima

childhood. Berkeley: University of California Press, 2012. p. 389-415. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362010000300002>

GOMES, C. A. **A educação em novas perspectivas sociológicas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Gen, 2012.

GOMES, C. A. et al. A violência na ótica de alunos adolescentes do Distrito Federal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 11-34, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n127/a0236127.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2019.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar 2012**. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64436.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2019.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar 2015**. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv97870.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2019.

LIMA, D. A. **O triângulo do diabo**: família, tédio e violências na escola. 2015. 229 f. Tese (Doutorado em educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/1950/2/DiogoAcioliLimaTese2015.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2019.

LIMA, D. A.; GOMES, C. A. Família, tédio e violência escolar: vozes adolescentes. **Revista Portuguesa de Investigação Educacional**, Porto, v. 17, p. 177-197, 2017.

LIRA, A. **Indisciplina e violências**: como alunos adolescentes veem seus professores. 2016. 299 f. Tese (Doutorado em educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2108/2/AdrianaLiraTese2016.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2019.

LIRA, A.; GOMES, C. Violence in schools: what are the lessons for teacher education? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 100, p. 759-779, 2018.

LOPES, E. L. et al. A violência no contexto escolar: visão de professores de uma escola pública da cidade de Montes Claros-MG. **Motricidade**, v. 8, n. S2, p. 820-824, 2012.

MENDES, C. S. Prevenção da violência escolar: avaliação de um programa de intervenção. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 45, n. 3, p. 581-8, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0080-62342011000300005>.

MOIGNARD, B. **L'école et la rue: fabriques de délinquance**. Paris: Presses Universitaires de France, 2008.

NIETZSCHE, F. **Além do bem e do mal**. São Paulo: WVC Ed., 2001.

PAIS, J. M. Máscaras, jovens e "escolas do diabo". **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 37, p. 7-21, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n37/02.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2019.

SEBASTIÃO, J. Violência na escola, processos de socialização e formas de regulação. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 71, p. 23-37, 2013. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/spp/933>>. Acesso em: 27 maio 2019.

SPOSITO, M. P. Um breve balanço da pesquisa sobre violência escolar no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 87-103, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-97022001000100007&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 27 maio 2019.

TEIXEIRA, A. S. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Ed. Nacional; Brasília: INL, 1976.

UNESCO. **Constituição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**.

Londres: UNESCO, 1945; Brasília, DF: Representação da Unesco no Brasil, 2002. Disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001472/147273por.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2019.

VASCONCELOS, I. C. O. Aprender a conviver, sem violência: o que dá e não dá certo. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 97, p. 897-917, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362017002501180>.

VASCONCELOS, I. C. O.; GOMES, C. A. C. Jovens estudantes universitários e seus professores em interação social. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 10, n. 2, p. 605-62, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.7867/1809-0354.2015v10n2p605-629>.

DOSSIÊ: VIOLÊNCIA EM CONTEXTO ESCOLAR E ESCOLA EM CONTEXTO VIOLENTO

FATORES QUE AFETAM A PRÁTICA DE VIOLÊNCIA POR ALUNOS DENTRO DO AMBIENTE ESCOLAR NO ESTADO DE MINAS GERAIS

MAICKER LEITE BARTZ

Doutorando em Economia Aplicada no Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada da Universidade Federal de Viçosa - PPGEA/UFV. E-mail: maickerbartz@gmail.com

EWERTON DA SILVA QUARTIERI

Mestre em Economia Aplicada pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada da Universidade Federal do Rio Grande - PPGE/FURG. E-mail: ewerton.quartieri@gmail.com

VIVIAN DOS SANTOS QUEIROZ ORELLANA

Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada da Universidade Federal do Rio Grande – PPGE/FURG. E-mail: viviansq13@gmail.com

RESUMO

Este trabalho investiga os principais fatores internos e externos que influenciam a violência cometida por alunos dentro de escolas do estado de Minas Gerais. As escolas são um ambiente de ensino e aprendizado voltado para preparar o aluno para a inserção em sociedade, mas o crescente aumento da violência urbana tem influenciado o comportamento delinquente dentro das escolas. Para avaliar a probabilidade de um aluno cometer agressão na escola estimou-se um modelo *logit* usando os dados da Prova Brasil de 2011. Os resultados apontam que agressão de professor, furto e atentado à vida são as variáveis do ambiente escolar que mais elevam a probabilidade de o aluno cometer uma agressão dentro da escola. O mesmo se observa para as variáveis externas, especialmente tráfico de drogas. Já o investimento em segurança e vigilância na escola não se mostram suficientes para mitigar o problema, pois são medidas de combate imediato à violência escolar que precisa de ações que envolvam apoio social, como a interação entre escola e comunidade.

Palavras-chave: Violência escolar; agressão; Minas Gerais; modelo *logit*.

ABSTRACT

FACTORS AFFECTING VIOLENCE PRACTICE BY STUDENTS IN THE SCHOOL ENVIRONMENT IN THE STATE OF MINAS GERAIS

This paper investigates internal and external factors which influence the violence committed by students in schools in the State of Minas Gerais. The Schools are a teaching and learning environment designed to prepare the student for social inclusion, but the mounting in urban violence has influenced delinquent behavior in schools. In order to evaluate the probability of a student committing aggression in school, a logit model was estimated using the data from Prova Brasil of 2011. The results indicate that teacher aggression, theft and life attempt are the variables of the school environment, which increase the most the probability of the student to commit an aggression in the school. The same goes for external variables, especially drug trafficking. On the other hand, the investments in school safety and

surveillance are not sufficient to mitigate the problem, once they are measures of immediate combat against school violence, which requires actions involving social support, such as the interaction between school and community.

Keywords: School violence; aggression; Minas Gerais; logit.

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.982

Data da Submissão: 29/07/2018 – Data de aprovação : 16/07/2019

INTRODUÇÃO

A ocorrência de violência nas escolas é uma das principais chagas contemporâneas que se reflete em um grande problema social, principalmente no Brasil, onde as taxas de criminalidade são muito elevadas. No entanto, a violência não está mais limitada às ruas, ela está cada vez mais inserida no ambiente escolar, que deveria proteger contra a criminalidade e a violência urbana, mas acaba se tornando um espaço para práticas de atos agressivos pelos agentes do setor educacional (ABRAMOVAY; RUA, 2003).

De acordo com Leite (2008 apud UNESCO, 2003, p. 5), a violência pode ser entendida como “todo e qualquer ato de agressão, seja física, moral ou institucional, dirigido contra a integridade de um ou vários indivíduos”. A violência no meio escolar prejudica o aprendizado e aumenta a probabilidade de o jovem se envolver em criminalidade quando adulto (FARRINGTON, 1990; TEIXEIRA; KASSOUF, 2015; BECKER; KASSOUF, 2016). Ainda que o indivíduo não ingresse na vida criminoso, estar exposto de maneira precoce a atos violentos tem como consequência traumas que podem perdurar toda a vida (OMS, 2002).

O comportamento violento do aluno dentro da escola geralmente é uma resposta aos impulsos internos como ameaças e agressões físicas ou verbais cometidas por alunos ou professores, destruição do patrimônio, uso de drogas, furtos, etc. (SPOSITO, 2001; ALLEN et al., 2006). Além disso, os elevados índices de criminalidade e violência urbana que favorecem o tráfico de drogas e a formação de gangues no entorno das escolas acabam se deslocando para o ambiente interno e exercem forte influência na agressividade dos alunos (UNESCO, 2003).

A educação, por sua vez, tem o poder de exercer direta e indiretamente a função de mitigar a violência com a formação do capital humano do cidadão, o desenvolvimento do sentido de moralidade do aluno e a preparação para a entrada na sociedade (ARAUJO JUNIOR; FAJNZYLBER, 2000). Porém, a educação também pode ser fonte de exclusão social quando as melhores oportunidades de trabalho requerem maior qualidade de ensino. Desse modo, os alunos podem ser excluídos do sistema educacional por baixo aprendizado, o que prejudica a inserção no mercado de trabalho e acentua a exclusão social (ABRAMOVAY; RUA, 2003; LEITE, 2008).

A investigação do comportamento agressivo dos alunos dentro das escolas do Brasil ganhou relevância a partir de 1990 com vários estudos da Unesco em parceria com pesquisadores e instituições. O estudo realizado por Abramovay (1999) para cidades da periferia de Brasília foi realizada em conjunto com a Unesco. A pesquisa acadêmica desenvolvida por Guimarães (1998) focou no papel da criminalidade do entorno das escolas públicas do Rio de Janeiro, enquanto Costa (2005) e Leite (2008) realizaram um levantamento de informações sobre as escolas de Belo Horizonte para entender a violência escolar na região e sugerir medidas para seu combate.

Diante do exposto, este artigo tem por objetivo investigar quais são os principais propulsores internos e externos às escolas que aumentam a probabilidade de um aluno cometer um ato de agressão dentro das

Fatores que afetam a prática de violência por alunos dentro
do ambiente escolar no estado de Minas Gerais

Maicker Leite Bartz, Ewerton da Silva Quartieri e
Vivian dos Santos Queiroz Orellana

instituições de ensino no estado de Minas Gerais. Para tanto, são usados dados da Prova Brasil de 2011 e um modelo de probabilidade *logit*. Busca-se, assim, contribuir com a literatura ao aplicar um método empírico para analisar os referidos dados, que trazem informações sobre as ocorrências de atos violentos e criminosos em várias escolas do Brasil e sobre a estrutura dos estabelecimentos de ensino. Minas Gerais é o segundo maior estado em termos relevância na amostragem de escolas dentro da Prova Brasil e a escolha se dá exatamente por essa representatividade dentro da pesquisa, sendo de suma importância para o entendimento deste fenômeno para a região.

A escola possui um papel fundamental na formação do estudante, tanto por representar boa parte da sua formação de cidadania quanto por ser um ambiente de convivência que possui uma rede de influência no seu comportamento. É necessária a criação de um conjunto de mecanismos capazes de transformar os jovens a fim de reduzir a prática de violência tanto na escola quanto fora dela. Assim, as informações produzidas nesse estudo poderão contribuir para a formulação de projetos sociais voltados a reduzir o problema de violência nas escolas em Minas Gerais.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em mais quatro seções. A seguir apresenta-se o referencial teórico sobre o comportamento dos alunos e seus fatores de impacto. Na sequência exibe-se a metodologia e os tratamentos da base de dados. A seção subsequente discute os resultados e seguem-se as considerações finais.

MEIO DE INFLUÊNCIA E COMPORTAMENTO AGRESSIVO

A literatura econômica focada na violência dá valor essencial ao papel da educação na nascente de relações de distúrbios sociais que envolvam agressões e problemas deste tipo (ARAUJO JUNIOR; FAJNZYLBER, 2000; CERQUEIRA; LOBÃO, 2004), tratando pela ótica de que o indivíduo carrega para a fase adulta o estigma de uma má educação, o que pode afetar seu comportamento perante a sociedade. Em tese, quanto menor o seu grau de instrução, menos custoso torna-se um ato desviante, tendo em vista sua possível deficiência no desenvolvimento de suas habilidades - o que poderia representar maior renda na fase adulta - e seu desenvolvimento moral, fatores que deveriam desestimular comportamentos socialmente não aceitos. Desta forma, o agente se coloca como um avaliador de seu benefício líquido ao considerar os custos incumbidos de agir em transgressão, como na Teoria da Escolha Racional proposta por Becker (1968). A presente investigação procura captar, em partes, o comportamento transgressor em jovens dentro do ambiente escolar e suas implicações dentro de sua formação, levantando neste tópico contextos que ajudem a entender este fenômeno pouco explorado na literatura brasileira, conforme evidencia Sposito (2001).

Segundo argumentam Martins, Machado e Furlanetto (2016), os canais influenciadores do comportamento contraventor no ambiente escolar são de ordem interna e externa à escola. Entre os fatores externos se destaca a fragilidade vivenciada pelos jovens em ordem socioeconômica e cultural, que se associam a situações de exposição à violência nas comunidades onde eles vivem; influência dos grupos de referência; preconceitos e práticas de *bullying*. Assim, os fatores internos referentes à escola ganham importância, necessitando que se crie um ambiente saudável por parte de todos os responsáveis competentes para evitar que os alunos sofram com situações de insegurança e marginalização (MARTINS; MACHADO; FURLANETTO, 2016).

Granero et al. (2011), em estudo realizado para a Venezuela, destacam o problema da redução de frequência escolar dos jovens estudantes que são expostos à violência. Menor frequência escolar pode

acarretar pior desempenho, o que pode constituir, conforme discutido anteriormente, um agravante para a inserção futura no mercado de trabalho e ocasionar exclusão social (ABRAMOVAY; RUA, 2003; LEITE, 2008). No Brasil, Macedo e Bomfim (2009) identificam que a sensação de insegurança contextual no ambiente escolar está relacionada a fatores como a presença de gangues e sensação de insegurança dentro da escola e no seu entorno; onde tanto alunos como professores atestam que o ambiente de sala de aula apresenta situações de violência.

A influência dos pares no comportamento dos jovens é algo que demanda atenção, visto que grupos de relação apresentam condutas semelhantes na fase de formação de jovens. Akers (1998) e Allen et al. (2006) argumentam que os pares são o principal fator de influência nos hábitos dos indivíduos na transição da infância para a adolescência, esta é a fase de vida em que uma pessoa mais assimila a atuação de pares e amigos nas suas práticas. Assink et al. (2015) utilizam um levantamento de meta-análise para sustentar a ideia de que a associação entre pares em diversos tipos comportamentais pode indicar uma trajetória permanente no papel exercido pelos indivíduos. Brumley e Jaffee (2016) indicam que associações com pares delinquentes influenciam atos de delinquência nos indivíduos ao longo da formação. Farrel, Thompson e Mehari (2017) encontram na literatura evidências sobre a importância da aprovação pelos pares para os jovens, que reagem não somente por influência do comportamento agressivo de seus amigos próximos, mas também por julgarem que seria essa a conduta aprovada pelos pares.

Wolff e Baglivio (2017) relatam que jovens expostos a maus-tratos na sua formação estrutural tendem a reagir de forma a perpetuar ações de violência e trauma. Aqueles que sofreram situações frustrantes ou hostis e apresentam maior dificuldade em lidar com suas emoções tendem a reincidir em comportamentos violentos. Entre os fatores que afetam de forma indireta a reincidência em práticas delinquentes, os jovens fragilizados apresentam motivações “frias” (distúrbios psicológicos devidos aos traumas causados por maus-tratos) e “quentes” (a necessidade de responder ao ambiente de influência de maneira autoafirmativa). Destaque-se a importância de políticas que visem controlar distúrbios traumáticos, com a oferta de atividades que permitam aos jovens expor e entender seu comportamento, por meio de terapia em que os potenciais delinquentes possam lidar com as fontes dos seus desvios de comportamento (WOLFF; BAGLIVIO, 2017).

Welsh (1978) trata da importância negativa da escola na propagação de atos de delinquência através do que ele chama de medidas restritivas. O autor considera que uma iniciativa e abordagens agressivas por parte do corpo de funcionários da instituição escolar sejam um catalisador para que os alunos externem comportamentos agressivos nas suas demais interações sociais. Moon et al. (2015) argumentam, amparados na literatura sobre a Teoria Geral da Tensão, que práticas delinquentes em jovens se mostram, em parte, associadas com atitudes agressivas e abusivas de professores. Os autores realizam um levantamento com 777 estudantes sul-coreanos e apontam que medidas de violência física ou emocional praticadas por professores afetam de forma direta desvios no comportamento dos alunos.

Grogger (1997) avança no sentido de indicar como a violência escolar afeta, de fato, o desempenho dos alunos envolvidos neste ambiente. Ao analisar o caso dos Estados Unidos, o autor encontra atraso no desempenho dos estudantes no sentido de diminuir sua frequência às aulas. Outros estudos encontram resultados similares, como os de Henrich et al. (2004), Ratner et al. (2006), McGarvey et al. (2006), Carroll (2006) e Ammermueller (2007).

Trazendo o debate para o Brasil, Becker e Kassouf (2016) utilizam um modelo logístico para avaliar a probabilidade de os alunos cometerem atos violentos, dado o ambiente onde estão inseridos. As autoras

Fatores que afetam a prática de violência por alunos dentro
do ambiente escolar no estado de Minas Gerais

Maicker Leite Bartz, Ewerton da Silva Quartieri e
Vivian dos Santos Queiroz Orellana

inferem maior probabilidade de os estudantes executarem práticas agressivas se a escola apresentar problemas de infraestrutura em relação aos alunos de uma instituição que não apresente tais problemas. O estudo também verificou uma probabilidade 3,54 vezes maior de um aluno cometer uma infração violenta se no seu ambiente escolar vivenciar um professor cometendo um ato de violência contra outro membro do corpo de trabalho da escola.

Tavares e Pietrobom (2016) avaliam fatores associados ao problema da violência escolar utilizando dados da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo que agrupam características das escolas, corpo de funcionários de educação, alunos e familiares de alunos. Os resultados encontrados pelas autoras apontam que os delitos cometidos por agentes externos às escolas estão associados às condições socioeconômicas do entorno das instituições, além da qualidade da sua gestão. Já os delitos cometidos por agentes internos estão diretamente relacionados à composição social e demográfica do corpo discente, sendo estes resultados mais interessantes para contextualizar o escopo deste trabalho.

Bartz, Quartieri e Freitas (2017) analisam uma recente base de dados com informações de diversos atos violentos ocorridos nas escolas públicas do Rio Grande do Sul. Devido à falta de informações sobre as características das escolas, os autores, num estudo preliminar, criam indicadores de violência e indisciplina, caracterizando as principais escolas e regiões com incidência mais elevada dos atos analisados. Concluem que as escolas mais violentas do Rio Grande do Sul estão presentes na Região Metropolitana de Porto Alegre, sendo esta a região mais violenta do estado. Isso pode significar que a violência urbana presente nesses municípios tenha influência nas ocorrências escolares.

Este estudo busca contextualizar o fenômeno da violência no ambiente escolar com possíveis fatores de propagação deste se embasando no trabalho de Becker e Kassouf (2016). Buscando representar o efeito da atuação dos pares utilizaram-se variáveis capazes de captar a presença de violência praticada por algum aluno ou professor, fator explicitado anteriormente como uma possível fonte de propagação de mais violência pelos indivíduos fragilizados por esse ambiente. Além disso, verificaram-se problemas ocasionados por agentes estranhos à escola, ou seja, não identificados como alunos ou membros do corpo de funcionários, que são fatores de caráter externo, porém, que também são propagadores de tensão e sensação de insegurança envolvendo o ambiente escolar, tais como atentado à vida de algum membro escolar, presença de gangues, tráfico de drogas, depredação e furto. Por fim, testaram-se medidas tidas como de contenção e combate a distúrbios violentos. Estes pontos estão mais bem detalhados na próxima sessão.

METODOLOGIA

O modelo *logit*, de modo diferente dos modelos lineares padrão, trabalha com uma variável dependente de resposta binária, um resultado qualitativo, distinto da análise de resultado quantitativo dos modelos convencionais linearizados onde o y (a variável de interesse) assume valores aleatórios de um número finito. No modelo de resposta binária, a variável dependente y assume os valores 1 ou 0, indicando respectivamente a ocorrência ou não ocorrência da hipótese testada. Logo, o interesse nos modelos de resposta binária está no fato de que a análise principal reside na probabilidade p de y assumir a resposta de sucesso, $y=1$, ou de fracasso, $y=0$ (WOOLDRIDGE, 2010):

$$p \equiv P(y=1 | X) = G(x\beta) \quad (1)$$

Em que x é o vetor de covariadas; β é o vetor de parâmetros; $G(x\beta)$ é uma função de distribuição acumulada que possibilita a probabilidade assumir valores entre 0 e 1 para todos os valores de x (WOOLDRIDGE, 2010).

Para a probabilidade de um aluno cometer agressão, caso em que $y=1$, a equação (1) pode ser representada por um modelo *logit*, que considera uma função de distribuição acumulada logística da seguinte forma:

$$G(z) = \frac{1}{1+e^{-z}} = \frac{e^z}{1+e^z} \quad (2)$$

De forma que a equação (2) representa a probabilidade de o evento ocorrer ($y=1$), enquanto a chance de o evento não ocorrer $y=0$ é:

$$G(z) = 1 - \frac{e^z}{1+e^z} = \frac{1}{1+e^z} \quad (3)$$

O modelo *logit* tem a vantagem de poder calcular a razão de chances (*odds ratio*) ou taxa relativa de risco, $P/1-P$, que mensura a probabilidade de o evento ocorrer $y=1$ relativo à probabilidade de não ocorrer $y=0$ e pode ser obtido a seguir:

$$\frac{P}{1-P} = \frac{1+e^z}{1+e^{-z}} = e^z \quad (4)$$

$$L = \ln \left(\frac{p}{1-p} \right) = Z \quad (5)$$

A equação (5) mostra que o modelo é um *log-odds ratio*, ou seja, é linear nos regressores. A interpretação dos resultados do modelo *logit* não leva em conta a magnitude dos coeficientes estimados, mas apenas o sentido da associação entre as variáveis dependente e explicativas, já as *odds ratio* (equações 4 ou 5) podem ser interpretadas como uma variação unitária em um regressor na própria *odds ratio* por $100(\exp(\beta_j)-1)$. Por exemplo, se $100(\exp(\beta_j)-1) = 10\%$, então um aumento unitário em uma variável explicativa eleva em 10% a relação de probabilidade.

A vantagem de escolha do modelo *logit* é justamente por considerar na sua previsão a probabilidade de ocorrência de determinado evento, sendo apropriado para esta análise, em que o interesse recai sobre a interação das variáveis independentes sobre a probabilidade da ocorrência do evento de violência por parte dos alunos, considerando como comparação o caso onde a resposta positiva da interação dessas variáveis não ocorre.

A estimação do modelo *logit* é feita através do Método da Máxima Verossimilhança (MV) (GREENE, 2003). O interesse na estimação por MV condicional é a obtenção da função de log da probabilidade para cada i , assumindo que existam N informações que são independentes e identicamente distribuídas. Para isso, trata-se a função de densidade para y dado x , de forma:

$$f(y|x_i; \beta) = [G(x_i\beta)]^y [1-G(x_i\beta)]^{1-y}, y = 0,1 \quad (6)$$

Assim, a função linearizada de probabilidade fica:

$$l_i(\beta) = y_i \log[G(z)] + (1-y_i) \log [1-G(z)] \quad (7)$$

Fatores que afetam a prática de violência por alunos dentro
do ambiente escolar no estado de Minas Gerais

Maicker Leite Bartz, Ewerton da Silva Quartieri e
Vivian dos Santos Queiroz Orellana

Em que a função $G(z)$ assume apenas valores entre 0 e 1 e garante que $l_i(\beta)$ seja bem definido para todos os coeficientes estimados (WOOLDRIDGE, 2010).

O log da probabilidade para um espaço amostral N é definido como:

$$L(\beta) = \sum_i^N l_i(\beta) \quad (8)$$

Sendo o estimador de MV, $\hat{\beta}$ o estimador que maximiza o log da probabilidade trabalhada. De forma geral, o estimador de MV do $\hat{\beta}$ é consistente e assintoticamente normal (WOOLDRIDGE, 2010). Para o caso do modelo *logit* em questão, o $\hat{\beta}$ é o estimador que maximiza a função de distribuição acumulada logística de forma igual a (2), $G(z) = \frac{e^z}{1+e^{-z}}$.

BASE DE DADOS E TRATAMENTOS

Os dados utilizados neste artigo são referentes ao questionário das escolas e dos diretores da Prova Brasil de 2011. A Prova Brasil é organizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que é uma autarquia do Ministério da Educação (MEC). A avaliação é realizada bianualmente, e é aplicada a alunos de 5º e último ano do ensino fundamental. Além da prova, são aplicados quatro questionários, sendo para alunos, professores, diretor e um com informações da escola. Deixa-se claro que os últimos dados disponíveis da Prova são de 2015, no entanto, a Prova de 2011 possui uma gama de variáveis mais detalhadas que as provas posteriores, por isso optou-se por utilizá-la.

Na Tabela 1 são descritas as variáveis utilizadas no trabalho. Todas as variáveis são binárias, assumido valor 0 ou 1, conforme pode ser conferido a seguir. No Quadro 1 identificam-se as variáveis, o questionário a que pertencem, o número da questão e sua descrição. Quanto à variável agressão de professor, a construção partiu da junção de perguntas do questionário do diretor. Uma pergunta era se houve agressão de algum professor a algum outro professor, e outra se o caso foi contra um funcionário. Logo, a variável de agressão de professor assumiu valor 1 se houve pelo menos uma das duas ou as duas agressões pela parte do professor, e 0 se nenhuma das duas ocorreu. A construção das outras variáveis seguiu a mesma lógica.

Partindo do suposto de que os indivíduos baseiam suas decisões em detrimento das pessoas a sua volta, segundo teoria de Heavner e Lochner (2002), foi incluída a variável de agressão do professor com o objetivo de medir se um comportamento agressivo do professor influencia o aluno. Essa variável caracteriza as escolas onde houve agressão de algum professor dentro da escola contra algum colega ou funcionário. Conforme o proposto por Heavner e Lochner (2002), espera-se que a conduta dos professores funcione como balizador das decisões dos alunos, logo, no momento em que um professor comete algum ato violento, o aluno pode se sentir motivado a fazer o mesmo. No entanto, se um aluno possui um comportamento agressivo em sala de aula, isso pode motivar a reação do professor, havendo causalidade reversa, conforme argumentam Becker e Kassouf (2016). Por isso, não foram consideradas as agressões de professores a alunos, mas apenas contra outros professores e funcionários.

Com o intuito de tentar captar o ambiente escolar e sua influência no comportamento do aluno, foram usadas variáveis de ocorrências de atentado à vida, furto e depredação, além de presença de tráfico de drogas e de gangues nas escolas. Esse conjunto de variáveis tem como causador da ação algum agente externo à escola, ou seja, não é um aluno nem funcionário, e sim uma pessoa sem vínculo com a instituição.

Esse é um ponto importante, pois a ocorrência de algum desses atos pode influenciar o comportamento dos alunos, no entanto, é pouco provável que o comportamento do agente externo seja influenciado por algum ato violento cometido por um aluno. Caso fossem considerados os atos de crime e depredação referentes aos agentes internos, ou seja, alguém com vínculo com a escola, haveria a possibilidade, novamente, de um caso de causalidade reversa.

Ainda foram incluídas quatro variáveis com objetivo captar as medidas e ações que as escolas tomam para reduzir a violência no meio escolar. Uma delas serve para identificar as escolas que desenvolvem algum tipo de atividade extracurricular, justificada pela importância de propor um melhor ambiente aos alunos, criando um espaço agradável de integração e promoção cultural. Além disso, com o intuito de retirar a hipótese de convívio de alunos com idades muito distintas, usa-se a variável que identifica as escolas que formam turmas conforme idade. Por fim, foram utilizadas duas variáveis – medidas de segurança e vigilância – com o objetivo de captar a tentativa da escola de reduzir o contato dos alunos com a violência.

QUADRO 1

Variáveis sobre violência no ambiente escolar, fonte de informação e descrição.

Minas Gerais, 2011.

Variável	Questionário	Questão	Descrição
Agressão por aluno	Diretor	União das questões 180, 182 e 184	Houve agressão física de um aluno a professores, funcionários ou outro aluno. Sim -1; Não-0
Agressão por professor	Diretor	União das questões 186 e 190	Houve agressão física de um professor a professores ou funcionários. Sim-1; Não-0
Atentado à vida	Diretor	União das questões 133 e 134	Houve atentado à vida de algum professor, funcionário ou aluno (agente estranho à escola). Sim-1; Não-0
Tráfico de drogas	Diretor	União das questões 152 e 153	Houve ocorrência de tráfico nas dependências externas ou internas da escola (agente estranho à escola). Sim-1; Não-0
Gangues	Diretor	União das questões 177 e 178	Houve atuação de gangues nas dependências externas ou internas da escola (agente estranho à escola). Sim-1; Não-0
Depredação	Diretor	União das questões 143, 147 e 148	Houve depredação das dependências externas ou internas da escola (agente estranho à escola). Sim-1; Não-0
Furto	Diretor	União das questões 135 e 136	Houve ocorrência de furto a professores ou alunos nas dependências da escola (agente estranho à escola). Sim-1; Não-0
Atividade extracurricular	Diretor	União das questões 114 e 115	A escola desenvolve atividades extracurriculares (esporte ou artes). Sim-1; Não-0
Segurança no entorno	Escola	Questão 36	A escola adota alguma medida de segurança para proteger os alunos nas suas imediações. Sim-1; Não-0
Vigilância	Escola	União das questões 26, 27 e 28	Há algum tipo de vigilância para o período diurno, noturno ou finais de semana. Sim-1; Não-0
Turma por idade	Diretor	Questão 33	Turmas formadas por idade. Sim-1; Não-0

Fonte: Prova Brasil 2011. Elaborado pelos autores.

Fatores que afetam a prática de violência por alunos dentro
do ambiente escolar no estado de Minas Gerais

Maicker Leite Bartz, Ewerton da Silva Quartieri e
Vivian dos Santos Queiroz Orellana

RESULTADOS

A base de dados da Prova Brasil apresenta limitação, pois apenas identifica a presença ou ocorrência de determinada ação e não o número de ocorrências, ou seja, os dados utilizados nesse trabalho apenas representam se houve ou não a presença de determinado ato na escola.

A Tabela 1 traz as estatísticas descritivas da amostra utilizada após a exclusão dos valores *missing* e recortes, totalizando 4572 escolas do estado de Minas Gerais. Quanto às variáveis, por se tratarem de variáveis binárias – ou são 0 ou 1 –, a média de cada uma representa a ocorrência da variável, ou seja, em 43,43% das escolas da amostra ocorreram agressões de alunos, em apenas 1,46% das escolas ocorreram agressões de professores, e assim por diante.

TABELA 1

**Média e desvio padrão de variáveis sobre violência no ambiente escolar.
Minas Gerais, 2011.**

Variável	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Agressão por aluno	0,4343	0,4957	0	1
Agressão por professor	0,0146	0,1201	0	1
Atentado à vida	0,0726	0,2595	0	1
Tráfico de drogas	0,3641	0,4812	0	1
Gangues	0,1719	0,3773	0	1
Depredação	0,2812	0,4496	0	1
Furto	0,2338	0,4233	0	1
Atividade extracurricular	0,9048	0,2934	0	1
Segurança no entorno	0,4606	0,4985	0	1
Vigilância	0,5174	0,4997	0	1
Turma por idade	0,2839	0,4509	0	1

Fonte: Prova Brasil 2011. Elaborado pelos autores.
Nota: N= 4572 escolas do estado de Minas Gerais.

Na Tabela 2 é possível visualizar a relação de ocorrência de agressão física por alunos com as outras variáveis. Em 62,69% das escolas onde foi registrada agressão física por um professor, ocorreu também agressão física por parte dos alunos. O resultado para as outras variáveis é interpretado da mesma maneira, ou seja, em escolas onde ocorreram casos de furto, atentado à vida, depredação, tráfico de drogas ou atuação de gangues, a porcentagem de casos de agressão física por alunos é maior em comparação às escolas nas quais não ocorreram ações que caracterizam um ambiente escolar violento.

Já as escolas com formação de turmas por idade, atividades extracurriculares, medidas de segurança e vigilância apresentam uma porcentagem menor de ocorrência de casos de agressão por alunos, na comparação com as escolas onde essas características não são verificadas. Esses resultados servem para identificar o sinal esperado para cada uma das variáveis.

TABELA 2

Distribuição das escolas, por condição de ocorrência de agressão por alunos, segundo variáveis sobre violência no ambiente escolar.

Minas Gerais, 2011.

Variáveis		Agressão cometida por aluno	
		Sim	Não
Agressão por professor	sim	62,69%	37,31%
	não	43,15%	56,85%
Atentado à vida	sim	66,87%	33,13%
	não	41,60%	58,40%
Tráfico de drogas	sim	60,78%	39,22%
	não	33,50%	66,50%
Gangues	sim	65,78%	34,22%
	não	38,80%	61,20%
Depredação	sim	57,39%	42,61%
	não	37,98%	62,02%
Furto	sim	60,05%	39,95%
	não	38,37%	61,63%
Turma por idade	sim	45,53%	54,47%
	não	42,61%	57,39%
Atividade extracurricular	sim	43,49%	56,51%
	não	42,99%	57,01%
Vigilância	sim	44,80%	55,20%
	não	41,98%	58,02%
Segurança no entorno	sim	41,88%	58,12%
	não	44,77%	55,23%

Fonte: Prova Brasil 2011. Elaborado pelos autores.

A Tabela 3 apresenta os resultados da estimação do modelo *logit* e *odds ratio*. O grau de ajustamento do modelo *logit* foi medido pelo *count* R^2 da estimativa, que serve para auferir o número de acertos do modelo. O resultado encontrado foi de 64,35% dos valores preditos. Ainda por meio do mesmo teste, é possível analisar a sensibilidade e a especificidade do modelo. Basicamente esses dois resultados servem para ver o percentual de acertos positivos (predições de ocorrência de agressão) e negativos (predições de não ocorrência de agressão) do modelo. Para o caso das predições de ocorrência de agressão, o resultado foi de 44,01% de acerto, e para os casos de não ocorrência foi de 79,97%.

Os resultados da Tabela 3 mostram que a agressão cometida por professor aumenta em 60% a probabilidade de os alunos cometerem alguma agressão na escola. Segundo a teoria da interação social, o comportamento individual depende da relação do indivíduo com a sua rede social de contatos (FREEMAN, 1999). Dessa forma, os jovens baseiam as suas decisões no comportamento das pessoas ao seu redor, considerando-os como modelo de conduta. Esse resultado está de acordo com os principais estudos da literatura (ABRAMOVAY; RUA, 2003; LEITE, 2008).

As variáveis que caracterizam o ambiente interno e externo da escola com a presença de violência, como crime contra o patrimônio (depredação), crime contra pessoa (atentado à vida e furto), furto nas dependências das escolas, tráfico de drogas e atuação de gangues foram estatisticamente significativas a 1% e apresentam sinal positivo.

Fatores que afetam a prática de violência por alunos dentro
do ambiente escolar no estado de Minas Gerais

Maicker Leite Bartz, Ewerton da Silva Quartieri e
Vivian dos Santos Queiroz Orellana

Nas escolas onde aconteceram depredações, a probabilidade de um aluno cometer agressão aumentou em aproximadamente 35%. Os crimes de atentado à vida e furto também aumentaram a probabilidade de ocorrência de agressões por parte dos alunos em, respectivamente, 48% e 56%. Já a presença de gangues nas proximidades da escola aumentou a probabilidade de agressão por parte do aluno em torno de 59%, enquanto o tráfico de drogas elevou substancialmente essa probabilidade em 116%. As gangues são grupos de sociabilidade que não se formam necessariamente dentro das escolas e representam a necessidade de autoafirmação através da prática de violência por parte de jovens que sofrem algum tipo de estigma (SPOSITO, 2001). Segundo Abramovay e Rua (2003), o clima de insegurança e medo ocasionado pelas gangues e o tráfico de drogas levam à perda de autoridade pelos professores e diretores das escolas, que temem repreensões, o que acaba fomentando ainda mais a violência interna praticada pelos alunos.

TABELA 3

Resultados do modelo *logit* e *odds ratio* por condição de ocorrência de agressão por alunos, segundo variáveis sobre violência no ambiente escolar.

Minas Gerais, 2011.

Variáveis	(1) Logit	(2) Odds ratio
Variáveis internas		
Agressão por professor	0,472* (0,440)	1,604* (0,440)
Depredação	0,298*** (0,103)	1,348*** (0,103)
Furto	0,444*** (0,125)	1,559*** (0,125)
Atentado à vida	0,391*** (0,201)	1,479*** (0,201)
Turma por idade	0,025 (0,0716)	1,026 (0,0716)
Variáveis externas		
Tráfico de drogas	0,771*** (0,156)	2,163*** (0,156)
Gangues	0,466*** (0,152)	1,594*** (0,152)
Medidas de combate à violência		
Segurança no entorno	-0,107* (0,0573)	0,898* (0,0573)
Atividade extracurricular	-0,145 (0,0918)	0,865 (0,0918)
Vigilância	0,069 (0,0685)	1,072 (0,0685)
Constante	-0,719*** (0,0538)	0,487*** (0,0538)
Observações	4.572	4.572

Fonte: Prova Brasil 2011. Elaborado pelos autores.
Nota: Desvios padrão robustos entre parênteses. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

Entre as variáveis de ações que visam reduzir a ocorrência de atos violentos nas escolas, como segurança no entorno, vigilância e participação em atividades extracurriculares, apenas a variável de segurança no entorno, que visa proteger os alunos nas imediações dos estabelecimentos de ensino, apresentou resultado estaticamente significativo e negativo. Assim, as escolas que apresentam medidas de segurança diminuem a probabilidade de os alunos cometerem violência em apenas 10%. Mesmo que a segurança possa ter um papel importante na redução da marginalidade do entorno do ambiente da escola e dos atos violentos cometidos dentro da escola, ela por si só não é capaz de combater a violência de forma eficaz (LEITE, 2008; ABRAMOVAY; RUA, 2003).

A Tabela 4 apresenta as probabilidades de ocorrência de violência na escola para diferentes cenários. A primeira linha mostra que, ao utilizar a média de ocorrência de cada variável, a probabilidade de que uma escola apresente algum aluno que cometa um ato violento, $Pr(y=1|x)$, é de 43,20%. Para o restante dos resultados é feita uma análise de variável em variável, ou seja, na segunda linha é visto o efeito de ocorrer agressão contra o professor, sem ocorrer nenhum dos outros atos. Na terceira linha considera-se que ocorre agressão por professor e tráfico na escola, sem ocorrer nenhum dos outros atos, e assim por diante.

TABELA 4

Probabilidades de ocorrência de violência escolar em diferentes cenários

Ocorrência	Probabilidade
$Pr(y=1 x)$	43,20%
$Pr(y=1 \text{agressão por professor})$	43,84%
$Pr(y=1 \text{agressão por professor e tráfico})$	62,81%
$Pr(y=1 \text{agressão por professor, gangues e tráfico})$	72,92%
$Pr(y=1 \text{agressão por professor, depredação, gangues e tráfico})$	78,40%
$Pr(y=1 \text{agressão por professor, furto, depredação, gangues, tráfico})$	84,98%
$Pr(y=1 \text{agressão por professor, atentado à vida, furto, depredação, gangues e tráfico})$	89,33%
$Pr(y=1 \text{agressão por professor, atentado à vida, furto, depredação, gangues e tráfico, segurança})$	88,25%
$Pr(y=1 \text{agressão por professor, atentado à vida, furto, depredação, gangues e tráfico, segurança, atividade extracurricular})$	86,66%
$Pr(y=1 \text{agressão por professor, atentado à vida, furto, depredação, gangues e tráfico, segurança, atividade extracurricular, vigilância})$	87,44%
$Pr(y=1 \text{agressão por professor, atentado à vida, furto, depredação, gangues e tráfico, segurança, atividade extracurricular, vigilância, turma por idade})$	87,72%
$Pr(y=1 \text{segurança, turma por idade, vigilância, atividade extracurricular})$	29,36%

Fonte: Prova Brasil 2011. Elaborado pelos autores.

A partir da Tabela 4, nota-se que à medida que o cenário da escola piora, a probabilidade de que haja uma escola com ocorrência de violência física praticada por um aluno aumenta. A última linha da Tabela 5 refere-se ao cenário em que só há mecanismos para reduzir a violência na escola, por exemplo, segurança no entorno e vigilância. Assim, é possível concluir que a probabilidade de ocorrência de violência na escola de 29% é menor do que em todos os outros casos, mais ainda é elevada, indicando que essas medidas não são as mais eficientes para reduzir a violência dentro da escola.

Fatores que afetam a prática de violência por alunos dentro
do ambiente escolar no estado de Minas Gerais

Maicker Leite Bartz, Ewerton da Silva Quartieri e
Vivian dos Santos Queiroz Orellana

Um outro resultado que corrobora a ideia de medidas ineficientes de combate à violência está nessa mesma tabela, em que se testam cenários onde ocorrem todos os atos violentos em conjunto com algumas medidas que poderiam ajudar a combater a violência. Quando ocorrem todos os atos violentos na escola, a probabilidade de que um aluno cometa algum ato violento é de 89,33%, no entanto, à medida que ocorrem medidas de segurança, vigilância, etc., esses valores não se reduzem, ou seja, por mais que as escolas façam alguma ação que contribua para o combate à violência, se a instituição é muito violenta, o efeito na redução da violência não se mostra eficiente. Segundo Leite (2008), o investimento em segurança e vigilância na escola faz parte de um conjunto de ações imediatas de combate à violência escolar e preserva a crença de que a violência vem de fora da escola, sendo assim, é dada menor importância às ações sociais que preservam o envolvimento com a comunidade escolar.

Por fim, os resultados encontrados neste trabalho contribuem com a literatura ao evidenciarem empiricamente que os jovens respondem agressivamente às tensões vivenciadas no ambiente escolar e às características do seu entorno, e vão ao encontro da literatura internacional e nacional, como a teoria da tensão de Agnew (1992), Akers (1998) e Allen et al. (2006), Unesco (2003), Abramovay e Rua (2003), Leite (2008), Moon et al. (2015), Becker e Kassouf (2016), Brumley e Jaffee (2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo avaliar a influência do meio escolar interno e externo na probabilidade de os alunos cometerem atos violentos na escola usando a base de dados da Prova Brasil de 2011 e um modelo de probabilidade *logit*. É importante ressaltar que o estudo visa contextualizar situações onde os jovens se desenvolvem de maneira agressiva com fatores que podem representar tais situações, sem apresentar intenção de causalidade até mesmo pela escolha da ferramenta estatística. Ainda assim, espera-se ter apresentado indicativos da interação entre o fato de um aluno cometer um ato de agressão com possíveis medidas que impulsionam ou mitigam este problema.

Os resultados apontaram que os fatores internos que elevam a probabilidade de o aluno cometer agressão na escola são principalmente agressividade dos professores dentro da escola, atentado à vida e furtos. Os alunos se espelhariam no comportamento violento de seus professores dentro da escola para cometer atos de violência também. Os fatores externos, especialmente o tráfico de drogas, elevaram a probabilidade de agressão pelo aluno na escola e tal situação poderia produzir um ambiente de medo nos professores e diretores, que não tomam atitudes contra a violência escolar. Já o investimento em segurança na escola não reduziu substancialmente o comportamento agressivo dentro da escola, pois esse tipo de ação imediatista de repreensão não afetaria diretamente o foco do problema.

Portanto, os resultados empíricos desse trabalho evidenciaram que o enfoque do combate à violência escolar deve ser as relações sociais. O aumento do comportamento delinquente nas escolas enfatiza que há uma fragilidade na estrutura familiar em transmitir valores morais e estabelecer regras (LEITE, 2008). Assim, o desenvolvimento de projetos sociais que envolvam comunidade e escola devem ser prioridade, visando aumentar o envolvimento da família na educação dos filhos e combater de forma mais eficaz a violência nas escolas. Também são importantes mais investimentos em equipamentos pedagógicos e em infraestrutura das escolas para auxiliar o desenvolvimento de projetos sociais e fortalecer a relação escola-aluno-família.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, M. **Gangues, galeras, chegados e rappers**: juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília. Brasília: Editora Garamond, 1999.
- ABRAMOVAY, M.; RUA, M. G. **Violência nas escolas**. Brasília: UNESCO, Coordenação DST/AIDS do Ministério da Saúde, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, CNPq, Instituto Ayrton Senna, UNAIDS, Banco Mundial, USAID, Fundação Ford, CONSED, UNDIME, 2002.
- AGNEW, R. Foundation for a general strain theory of crime and delinquency. **Criminology**, v. 30, n. 1, p. 47-88, 1992.
- AKERS, R. L. **Social learning and social structure**: a general theory of crime and deviance. Boston, Ma: Northeastern University Press, 1998.
- ALLEN, J. P.; PORTER, M. R.; MCFARLAND, F. C. Leaders and followers in adolescent close friendships: susceptibility to peer influence as a predictor of risky behavior, friendship instability, and depression. **Development and Psychopathology**, v. 18, n. 1, p. 155-172, 2006.
- AMMERMUELLER, A. **Violence in European schools: victimization and consequences**. Discussion Paper, Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim, Alemanha, p.1-40, 2007.
- ARAUJO JUNIOR, A.; FAJNZYLBER, P. Crime e economia: Um estudo das microrregiões mineiras. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 31, p. 630-659, 2000.
- ASSINK, Mark et al. Risk factors for persistent delinquent behavior among juveniles: A meta-analytic review. **Clinical psychology review**, v. 42, p. 47-61, 2015.
- BARTZ, M. L.; QUARTIERI, E. Da S.; DE FREITAS, T. A. Indisciplina e violência escolar: uma análise das escolas públicas do Rio Grande do Sul. **Revista Estudo & Debate**, v. 24, n. 3, p. 241-263, 2017.
- BECKER, G. S. Crime and punishment: An economic approach. **The economic dimensions of crime**. London: Palgrave Macmillan, 1968. p. 13-68.
- BECKER, K. L.; KASSOUF, A. L. Violência nas escolas públicas brasileiras: uma análise da relação entre o comportamento agressivo dos alunos e o ambiente escolar. **Nova Economia**, v. 26, n. 2, p. 663-677, 2016.
- BRUMLEY, L. D.; JAFFEE, S. R. Defining and distinguishing promotive and protective effects for childhood externalizing psychopathology: a systematic review. **Social psychiatry and psychiatric epidemiology**, v. 51, n. 6, p. 803-815, 2016.
- CARROLL, B. **The effects of school violence and crime on academic achievement**. Davidson College, 2006.
- CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 2, p. 233-269, 2004.
- COSTA, P. R. **Multiplicando os pontos de vista sobre a violência nas escolas**: Estudo comparativo do clima escolar em duas escolas públicas de Belo Horizonte. 2005. Dissertação (mestrado em educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- FARRINGTON, D. P. Childhood aggression and adult violence: Early precursors and later-life outcomes. In: PEPLER, J.; RUBIN K. (Ed.). **The development and treatment of childhood aggression**. Toronto: Psychology Press, 1990. p. 5-25.

Fatores que afetam a prática de violência por alunos dentro
do ambiente escolar no estado de Minas Gerais

Maicker Leite Bartz, Ewerton da Silva Quartieri e
Vivian dos Santos Queiroz Orellana

FARRELL, A. D.; THOMPSON, E. L.; MEHARI, K. R. Dimensions of peer influences and their relationship to adolescents' aggression, other problem behaviors and prosocial behavior. **Journal of youth and adolescence**, v. 46, n. 6, p. 1351-1369, 2017.

FREEMAN, R. B. **The economics of crime**. Handbook of Labor Economics. Amsterdam: Elsevier Science, 1999.

GRANERO, R.; PONI, E.S.; ESCOBAR-PONI, B.C.; ESCOBAR, J. Trends of violence among 7th, 8th and 9th grade students in the state of Lara, Venezuela: The Global School Health Survey 2004 and 2008. **Arch Public Health**, v. 69, n. 1, p. 7, 2011.

GREENE, W. H. **Econometric analysis**. New York: Pearson Education India, 2003.

GROGGER, J. Local violence and educational attainment. **Journal of Human Resources**, Madison, v. 32, n. 4, p. 659-682, 1997.

GUIMARÃES, M. E. **Escola, galeras e narcotráfico**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1998.

HEAVNER, D. L.; LOCHNER, L. **Social Networks and the Aggregation on Individual Decisions**. National Bureau of Economic Research, 2002. Working Paper n. w8979.

HENRICH, C. C.; SCHWAB-STONE, M.; FANTI, K.; JONES, S. M.; RUCHKIN, V. The association of community violence exposure with middle-school achievement: a prospective study. **Journal of Applied Developmental Psychology**, v. 25, n. 3, p. 327-348, 2004.

LEITE, M. R. S. D. T. Projetos Sociais como Medida de Combate à Violência nas Escolas: Um Desafio Para o Setor Educacional Brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPAD, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais do evento**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

MACEDO, R.M.A.; BOMFIM, M.C.A. Violências na escola. **Rev Diálogo Educ**, v. 9, n. 28, p. 605-618, 2009.

MARTINS, A. M.; MACHADO, C.; FURLANETTO, E. C. Mediação de conflitos em escolas: entre normas e percepções docentes. **Cadernos de Pesquisa**, v. 46, n. 161, p. 566-592, 2016.

MCGARVEY, M.; SMITH, W. J.; WALKER, M. B. **The interdependence of school outcomes and school and neighborhood crime**. Nebraska: Georgia State University, Department of Economics, 2006. Working Paper 07-19.

MOON, B. et al. Violence against teachers in South Korea: Negative consequences and factors leading to emotional distress. **Violence and victims**, v. 30, n. 2, p. 279-292, 2015.

OMS. **World report on violence and health**. Genebra: WHO, 2002.

RATNER, H. H.; CHIODO, L.; COVINGTON, C.; SOKOL, R. J.; AGER, J.; DELANEY-BLACK, V. Violence exposure, IQ, academic performance, and children's perception of safety: evidence of protective effects. **Merrill-Palmer Quarterly**, v. 52, n. 2, p. 264-287, 2006.

SPOSITO, M. P. Um breve balanço da pesquisa sobre violência escolar no Brasil. **Educação e pesquisa**, v. 27, n. 1, p. 87-103, 2001.

TAVARES, P. A.; PIETROBOM, F. C. Fatores associados à violência escolar: evidências para o Estado de São Paulo. **Estudos Econômicos**, v. 46, n. 2, p. 471-498, 2016.

TEIXEIRA, E. C.; KASSOUF, A. L. Impacto da violência nas escolas paulistas sobre o desempenho acadêmico dos alunos. **Economia Aplicada**, v. 19, n. 2, p. 221-240, 2015.

UNESCO. **Lidando com a violência nas escolas**: o papel da UNESCO/Brasil. Brasília, DF: Unesco, 2003.

Fatores que afetam a prática de violência por alunos dentro
do ambiente escolar no estado de Minas Gerais

Maicker Leite Bartz , Ewerton da Silva Quartieri e
Vivian dos Santos Queiroz Orellana

WELSH, Ralph S. Delinquency, corporal punishment, and the schools. **Crime & Delinquency**, v. 24, n. 3, p. 336-354, 1978.

WOLFF, K. T.; BAGLIVIO, M. T. Adverse childhood experiences, negative emotionality, and pathways to juvenile recidivism. **Crime & Delinquency**, v. 63, n. 12, p. 1495-1521, 2017.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data**. Cambridge: MIT press, 2010.

DOSSIÊ: VIOLÊNCIA EM CONTEXTO ESCOLAR E ESCOLA EM CONTEXTO VIOLENTO

VIOLÊNCIA NA ESCOLA E NO BAIRRO: O IMPACTO DA VITIMIZAÇÃO NA AUTORIDADE DOS PROFESSORES E NOS COMPORTAMENTOS DE QUEBRA DE REGRAS DE ADOLESCENTES

ALINE MORAIS MIZUTANI GOMES

Mestre em Psicologia pela Universidade de São Paulo e Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da USP.

DEBORA PICCIRILLO

Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da USP.

RENAN THEODORO OLIVEIRA

Mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo e Pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência da USP.

RESUMO

Esse artigo investiga as influências de vitimizações dentro e fora da escola para a legitimidade dos professores e para o comportamento de quebra de regras dos adolescentes. Em diálogo com a literatura sobre socialização legal, o estudo utiliza dados de um *survey* realizado com adolescentes da cidade de São Paulo. Observou-se que estudantes autodeclarados pretos, meninos e estudantes de escola pública são mais sujeitos à vitimização no bairro e na escola. Adolescentes vítimas de violência na escola são menos dispostos a legitimar os professores. Observou-se também que os estudantes mais vitimados têm maiores chances de se engajar em comportamentos de quebra de regras. Conclui-se que a criação de um ambiente escolar livre de violências pode reduzir o impacto da violência no bairro sobre as relações com os professores e os comportamentos de quebra de regras dos adolescentes.

Palavras-chave: vitimização na escola, exposição à violência, legitimidade do professor, comportamentos de quebra de regras.

ABSTRACT

VIOLENCE AT SCHOOL AND AT NEIGHBORHOOD: THE IMPACT OF VICTIMIZATION OVER TEACHERS' AUTHORITY AND ADOLESCENTS' RULE-VIOLATING BEHAVIOR

This article investigates the influences that victimizations in and outside school may have over teachers' legitimacy and adolescents' rule-violating behavior. In dialogue with the legal socialization literature, the study uses data from a survey conducted with adolescents living in the city of São Paulo. Findings show that black students, boys and students of public schools are more exposed to both neighborhood and school victimization. Adolescents victims of school violence are less willing to legitimize their teachers. They are also more likely to engage in rule-violating behavior. The study reveals that developing a school environment free of violence may reduce the impact that neighborhood violence has over the relationship between adolescents and teacher, as well as over adolescents' rule-violating behavior.

Keywords: *victimization at school, exposure to violence, teacher's legitimacy, rule-violation behavior.*

Data de recebimento: 30/07/2018 – **Data de aprovação:** 12/11/2018

INTRODUÇÃO

A violência na escola não é um tema novo. Há tempos preocupa não só educadores, mas a sociedade em geral, especialmente por a escola representar um dos principais espaços de socialização na vida de uma criança, e ter, nesse sentido, um papel fundamental na formação dos valores, crenças, no desenvolvimento do senso crítico e de uma consciência reflexiva.

Como já apontava Durkheim (2008), a escola pode cumprir papel primordial na formação moral das futuras gerações pois, além de desenvolver aptidões curriculares, no ambiente escolar os indivíduos são socializados enquanto cidadãos, são introduzidos nos sistemas de regras que predeterminam a conduta em sociedade e que informam como se deve ou não agir em determinadas situações.

Entretanto, esse papel pode ser seriamente comprometido pela vivência de constantes vitimizações no ambiente escolar. Além dos danos emocionais e dos prejuízos para a qualidade do aprendizado, a violência pode gerar impactos negativos no que diz respeito à função social da escola no desenvolvimento das aptidões cívicas. Mais especificamente, a violência pode afetar as relações de confiança e a legitimidade dos atores escolares, o que por sua vez poderá influenciar na participação dos alunos nas aulas, em seu engajamento nas atividades propostas e na cooperação voluntária com as dinâmicas de ensino (ABRAMOVAY e RUA, 2002; TYLER e TRINKNER, 2018).

Para que os estudantes se envolvam efetivamente no ensino, não basta que sejam motivados pela possibilidade de serem recompensados com boas notas, tampouco que se orientem meramente para evitar as punições escolares, mas depende da confiança depositada no professor e do reconhecimento de sua autoridade (GREGORI e RIPSKI, 2008, GRAÇA *et al.*, 2013). Além disso, conforme os adolescentes percebem seus professores como legítimos, eles tenderão a seguir as regras e a se engajarem menos em comportamentos de quebra de regras (JELENIEWSKI, 2014).

Esse artigo tem dois objetivos: primeiro, apresentar o rol de vitimizações vivenciadas dentro e fora da escola por adolescentes do 7º ano do ensino fundamental e como essas experiências afetam a legitimidade do professor, considerando que o tipo de relação estabelecida entre alunos e professores é fundamental para o aprendizado efetivo e para o desenvolvimento de atitudes democráticas. O segundo objetivo é demonstrar em que medida a legitimidade dos professores pode influenciar os comportamentos de quebra de regras dos adolescentes.

O artigo está organizado da seguinte forma: uma breve revisão de pesquisas sobre exposição à violência no bairro e vitimização na escola, seguida de levantamento de estudos acerca da autoridade dos professores. Na próxima seção são explicitadas a origem dos dados trabalhados e a composição das variáveis de interesse. Na seção de resultados, testam-se as seguintes hipóteses: H1: maior exposição à violência no bairro implicará em menor legitimidade dos professores; H2: a combinação entre vitimização na escola e a exposição à violência no bairro afetam negativamente a legitimidade dos professores; H3: a vitimização na escola e exposição à violência no bairro influenciam positivamente o aumento dos comportamentos de quebra de regras por parte dos estudantes; e H4: a legitimidade dos professores diminui a chance de

que um adolescente se engaje em comportamentos de quebra de regras. Na seção final são discutidas as implicações dos resultados encontrados para o ambiente escolar.

VIOLÊNCIAS NO BAIRRO E NA ESCOLA

O termo violência é polissêmico. Faz menção a diferentes fatos e ações humanas que perturbam ordens sociais pelo emprego de força desmedida ou fora de limites convencionais. Os atos de violência são múltiplos; suas causas e efeitos passíveis de observação em dimensões objetivas e subjetivas. A depender do contexto sócio histórico, determinadas ações violentas são alvos de reprovação coletiva ou são codificadas como crime pelas leis vigentes em cada país (ADORNO, 2011).

Estudos no Brasil têm demonstrado que as violências são desigualmente distribuídas entre os setores sociais e a faixa etária entre os 14 e 30 anos é a mais exposta às múltiplas formas (CARDIA, 2012). Chama atenção o fato de que os mais jovens são o principal alvo de violências físicas severas e de graves violações de direitos (WAISELFISZ, 2014; 2015). Igualmente, são as principais vítimas da violência policial (SINHORETO, SILVESTRE e SCHLITTLER 2014).

Seja como vítima ou como testemunha, a exposição de adolescentes à violência está negativamente associada ao desenvolvimento biopsicossocial, gerando traumas psicológicos, depressão, ansiedade, baixa autoestima, dificuldades de aprendizado e de sociabilidade (OSOFKY, 1999; SALZINGER et al., 2002). Um *survey* realizado em diversas capitais brasileiras (CARDIA, 2003; 2012) mostrou que as pessoas expostas à violência durante a infância têm mais chances de se tornarem vítimas no futuro, e são mais dispostas a apoiar o uso da força para resolução de conflitos.

Estudos têm apontado que a violência localizada no contexto escolar possui características específicas e que por isso pode ter diferentes impactos no cotidiano escolar: dificuldades na aprendizagem dos alunos, evasão escolar, absenteísmo e rotatividade dos professores, conflitos interpessoais causados pelo estresse de um ambiente violento (ABRAMOVAY e RUA, 2002).

A pesquisa de Williams *et al.* (2011) demonstrou o quanto uma experiência escolar coercitiva pode causar danos emocionais a longo prazo. A experiência escolar negativa levou os participantes a apresentarem com maior frequência, sentimentos de nervosismo, raiva, tristeza, solidão, comportamentos de hipervigilância, além de pensamentos intrusivos.

Um estudo realizado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (RUOTTI, ALVES e CUBAS, 2006) destaca que as relações entre escola e violência não são simples, mas demandam um entendimento complexo sobre as causas e efeitos da violência no contexto escolar. Em primeiro lugar é preciso reconhecer que a interferência da violência presente no bairro (homicídios, tráfico de drogas, roubos) não é direta e nem unidirecional, todavia, soma-se aos problemas estruturais (más condições físicas dos prédios, falta de recursos humanos e materiais) e relacionais (disputa de poder entre funcionários, falta de espaços de diálogo, autoritarismos) já presentes no interior da escola. Além disso, o exercício de práticas punitivas e excludentes reforça uma cultura de violência, na qual a escola pode estar inserida.

A escola, então, pode funcionar tanto como um agente de reprodução de uma violência que vem de fora, estigmatizando o aluno agressivo e reforçando em suas práticas padrões de comportamento

Violência na escola e no bairro: o impacto da vitimização na autoridade dos professores e nos comportamentos de quebra de regras de adolescentes

Aline Morais Mizutani Gomes, Debora Piccirillo e Renan Theodoro Oliveira

violentos, ou pode romper com esse ciclo ao desnaturalizar a violência do cotidiano e promover um ambiente democrático, no qual tanto alunos como professores são estimulados a participar da gestão dos conflitos. Contudo, para que a escola se torne um agente capaz de resistir à violência do seu entorno e de transformar as estruturas autoritárias da sociedade é preciso que as relações estabelecidas entre os atores escolares sejam pautadas no diálogo, na imparcialidade, na equidade e na reciprocidade.

É neste sentido que o presente artigo aborda como a interação entre diferentes expressões de violência podem interferir nas relações dos adolescentes com a escola. Considera-se exposição à violência o fato de testemunhar ou conviver com a prática de crimes nos bairros, especialmente no entorno da moradia e da escola. Já em relação ao contexto escolar, serão consideradas as situações em que os adolescentes tiveram algum direito violado, seja como vítima de agressão física e verbal ou de roubos de pertences.

AUTORIDADE DOS PROFESSORES

Os professores são as primeiras figuras de autoridade a que crianças e adolescentes são expostas além de seus pais, responsáveis e familiares. Mas a autoridade que se exerce na escola é de natureza diferente da autoridade familiar. Na escola, as relações hierárquicas são marcadas pela impessoalidade e pelo reconhecimento da função social das figuras de autoridade (DURKHEIM, 2008). Dessa maneira, crianças e adolescentes aprendem a estabelecer relações com autoridades cuja legitimidade se origina em uma ordem legal (GOUVEIA-PEREIRA *et al.*, 2003).

Vale lembrar que a atribuição de legitimidade a uma autoridade não é uma questão de inclinação pessoal ou de disposição inata dos indivíduos, assim como não é uma virtude de quem ocupa uma posição de poder. A legitimidade é uma característica de relações sociais que envolvem hierarquias, e apenas é possível quando há compartilhamento de sentidos entre dominantes e subordinados. Portanto, a legitimidade é, ao mesmo tempo, a capacidade de exercer comando e a aquiescência de quem obedece (WEBER, 1999a).

Um ordenamento social é legítimo quando aparece aos indivíduos como “algo modelar ou obrigatório” e sua vigência é demonstrada pela probabilidade de que os indivíduos orientem seu comportamento considerando os sentidos esperados pela ordem. Nessa perspectiva, a legitimidade das autoridades é demonstrada quando os indivíduos agem seguindo as regras sociais não apenas por interesse próprio ou perseguindo vantagens individuais, mas pela crença de que obedecer é o certo a se fazer (WEBER, 1999b; TYLER, 1990; TYLER e TRINKNER, 2018). Nesses termos, os estudantes legitimam os professores quando entendem que é um dever aceitar suas decisões e obedecem voluntariamente às regras e normas estabelecidas no ambiente escolar (TYLER, 1990; LAUPA e TURIEL, 1993; GRAÇA *et al.*, 2013; TRINKNER e COHN, 2014).

Da legitimidade dos professores não se segue que o comportamento dos estudantes deva ser cego ou subserviente. Estudantes legitimam os professores quando reconhecem que a autoridade não excede alguns limites nas relações interpessoais (YARIV, 2009). Ao julgar a legitimidade de uma autoridade escolar, os indivíduos consideram se a autoridade está exercendo poder de acordo com o que é esperado de quem ocupa tal posição social (LAUPA e TURIEL, 1993). A atribuição de legitimidade às autoridades está diretamente relacionada à maneira como essas exercem seu poder e como tratam os indivíduos na relação de autoridade (TYLER, 1990; TRINKNER e COHN, 2014).

A escola ocupa papel central no desenvolvimento das aptidões cívicas e morais, primeiramente por meio dos projetos pedagógicos e ensinamentos intencionais. Também forma cidadãos ao passo que as

interações com professores e autoridades escolares transmitem valores como solidariedade, respeito às minorias, tolerância, justiça (TYLER e TRINKNER, 2018; JUSTICE e MEARES, 2013). No curso dessas interações cotidianas os estudantes são expostos a diferentes formas de exercício de poder e dessa maneira formam suas opiniões sobre a legitimidade de autoridades institucionais.

Em estudo com participação de 448 estudantes de 5 diferentes escolas de Portugal, Maria Gouveia-Pereira *et al.* (2003) encontraram indícios da associação entre experiências no ambiente escolar e a legitimidade de outras autoridades institucionais como juízes, policiais e a legitimidade das leis. Em seus termos, os contatos diários com as autoridades na escola compõem um quadro de referências que é recuperado quando os adolescentes avaliam as autoridades institucionais. Nesse processo socializador, a maneira como a autoridade escolar exerce poder é fundamental para a legitimação das demais autoridades. Os adolescentes que avaliam os professores como justos e democráticos nos seus métodos, tendem a considerar mais legítimas as autoridades policiais.

A legitimidade dos professores também exerce efeitos sobre o comportamento de quebra de regras dos estudantes dentro e fora da escola. Em pesquisa realizada no estado de New Hampshire, Estados Unidos, Trinkner e Cohn (2014) entrevistaram dois grupos de estudantes com idades médias de 16 e 19 anos. Identificaram que a baixa legitimidade dos pais, da polícia ou dos professores aumentam as chances de que adolescentes se engajem em uma série de comportamentos delinquentes, como furtos em lojas, uso da força física em conflitos interpessoais ou uso de substâncias ilícitas. De acordo com os autores, quando essas autoridades agem de maneira desrespeitosa ou injusta nas situações de poder, surgem duas consequências na socialização dos adolescentes. Por um lado, as autoridades perdem legitimidade gerando desconfiança nos adolescentes. Por outro lado, ao agirem de forma imprevisível ou autoritária, estimulam nos adolescentes a formação de uma postura “cínica” em relação ao sistema de leis e normas. Com isso, os adolescentes passam a acreditar que podem deixar de observar as regras e as leis para satisfazer seus próprios interesses.

MÉTODO

Os dados utilizados nesse artigo foram obtidos pelo “Estudo da Socialização Legal em São Paulo”¹. O estudo é administrado entre estudantes de escolas públicas e privadas, nascidos em 2005 e moradores do município de São Paulo. Trata-se uma pesquisa de tipo longitudinal que coleta dados anualmente com os mesmos participantes. Na primeira onda do estudo (2016) participaram 800 indivíduos e na segunda (2017) foram 743 entrevistados.

A amostra foi desenhada para ser representativa dos adolescentes da cidade nessa faixa etária. Escolas públicas e privadas foram sorteadas em todas as regiões de modo a respeitar a distribuição do Censo Escolar de 2014: 67% escola pública, 33% escola privada. Através do método de Probabilidade Proporcional ao Tamanho (PPT), as escolas com maior número de matrículas tinham mais chances de serem sorteadas.

Nesse artigo serão usados os dados da segunda onda do estudo. A amostra contempla 50,07% meninos, e 49,93% meninas. Seguindo os padrões de auto declaração étnico-racial do IBGE, obteve-se 46,16%

¹ Esse estudo faz parte do projeto “Construindo a Democracia no Dia a Dia: Direitos Humanos, Violência e Confiança Institucional” desenvolvido pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP) no âmbito dos Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão da FAPESP (CEPID) (Processo n. 2013/07923-7).

Violência na escola e no bairro: o impacto da vitimização na autoridade dos professores e nos comportamentos de quebra de regras de adolescentes

Aline Morais Mizutani Gomes, Debora Piccirillo e Renan Theodoro Oliveira

de brancos, 30,55% de pardos, 10,77% de pretos, 3,1% indígenas, 1,88 % amarela-asiática, 7,13% não souberam se classificar e outros 0,4% não souberam responder. A maioria é estudante de escola pública (60,70%)² de administração estadual e municipal. Os participantes estão distribuídos pelas cinco regiões do município de São Paulo (norte, centro, centro-oeste, leste e sul).

A aplicação do questionário foi realizada individualmente por entrevistadores do IBOPE-Inteligência com o uso de *tablets* e cada entrevista durou aproximadamente 30 minutos. O uso desse questionário foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP) e foi garantido aos entrevistados o sigilo de seus nomes e respostas, dada a finalidade acadêmica da pesquisa.

Para a elaboração deste artigo foram selecionadas as seguintes variáveis:

Variáveis Sociodemográficas: sexo (masculino e feminino), tipo de escola (pública e privada) e cor (preto e não preto)³.

Vitimização na escola: os participantes foram questionados sobre a frequência com que passaram por cinco situações diferentes desde a última vez que foram entrevistados (entre 2016 e 2017): “foi xingado ou ofendido verbalmente por alguém”, “alguém da sua idade tirou sarro de você”, “presenciou brigas ou discussões entre alunos(as)”, “foi agredido por um aluno” e “teve algo roubado dentro da escola”. As respostas foram coletadas em uma escala de frequência de quatro pontos (nunca, uma vez, poucas vezes, muitas vezes). A análise fatorial exploratória revelou que estes itens compõem um único fator. Optou-se por criar um índice com a média dos itens, formando uma escala de 0 a 3, em que os maiores valores significam maior vitimização na escola. Por fim, o Alpha de Cronbach foi estimado para testar a confiabilidade da escala, obtendo-se um bom índice de confiança (alpha = 0.6732).

Exposição à violência no bairro: variável que compreende a frequência com que os participantes presenciaram: “pessoas vendendo drogas na rua”, “pessoas sendo assaltadas”, “pessoas andando armadas sem ser policiais” e “ouviu som de tiros”. Todos os itens foram coletados com escala de frequência (nunca, uma vez, poucas vezes, muitas vezes) e têm como referência espacial o bairro e referência temporal o período entre 2016 e 2017. Criou-se uma variável contínua de 0 a 4 a partir das médias dos itens, em que os maiores valores significam maior exposição à violência no bairro. Obteve-se bom índice de confiança da escala (alpha = 0.6952).

Legitimidade do professor: seguindo a literatura internacional (TRINKNER e COHN, 2014), para medir a legitimidade dos professores, os participantes foram questionados sobre a função e o papel que os professores devem cumprir na sala de aula, e as repostas foram coletadas em escala de concordância de quatro pontos (discorda muito, discorda um pouco, concorda um pouco, concorda muito). A análise fatorial exploratória demonstrou que quatro itens poderiam ser agrupados de maneira a obter-se um único fator: “seus professores/as têm o direito de fazer as regras na sala de aula”; “você deve obedecer aos seus professores mesmo quando não concorda com eles”; “seus professores tomam as decisões certas

² Entre a primeira onda do estudo (2016) e a segunda (2017) houve algumas desistências (de 800 participantes para 743) e algumas mudanças de escola. Por esse motivo, a distribuição por tipo de escola na segunda onda é ligeiramente distinta do desenho amostral original, embora estudantes da escola pública continuem sendo maioria.

³ Conforme demonstra a literatura especializada, crianças pretas sofrem diversos tipos violências físicas com mais frequência que as demais (WAISELFISZ, 2014), razão pela qual optou-se por tratar a variável cor de forma dicotômica, comparando os estudantes pretos (cor = 1) com os demais participantes (cor = 0).

Violência na escola e no bairro: o impacto da vitimização na autoridade dos professores e nos comportamentos de quebra de regras de adolescentes

Aline Morais Mizutani Gomes, Debora Piccirillo e Renan Theodoro Oliveira

para você”; “a sala de aula funciona melhor quando você ouve aos seus professores”. Um índice foi criado a partir da média dos itens, com escala de 0 a 4, na qual os maiores valores significam maior legitimidade dos professores. Obteve-se índice de confiança da escala ($\alpha = 0.62$).

Comportamento de quebra de regras: os alunos reportaram com que frequência eles incorreram em seis comportamentos de quebra de regras, variando de situações leves a graves (“copiou a lição de algum colega ou colocou na prova”, “comprou ou pediu para alguém comprar produtos piratas como DVD, filmes, jogos, roupas, tênis, acessórios”, “quebrou ou estragou alguma coisa na escola ou na rua, como lixeira, chutou portão, fez pichação”, “pegou algo de alguém ou de alguma loja sem pagar”, “experimentou alguma droga” e “bateu em alguém com intenção de machucar”). As respostas foram coletadas em escala de frequência de quatro pontos (nunca, uma vez, poucas vezes, muitas vezes). Todos os seis itens foram somados para criar uma única variável em que os comportamentos de quebra de regras são somados de 0 a 13, em que os maiores números indicam que muitos comportamentos foram cometidos muitas vezes.

QUADRO 1

Síntese das variáveis de interesse

Sexo	Feminino/masculino, atribuído pelo entrevistador.
Tipo de escola	Pública/Privada, atribuído pelo critério de seleção da amostra.
Cor/raça	Autodeclarado a partir das categorias oficiais do IBGE: branco, preto, pardo, amarelo, indígena.
Vitimização na escola	Frequência com que o participante foi vítima direta das seguintes situações: roubo, violência física e bullying na escola.
Exposição à violência no bairro	Frequência com que o participante testemunhou situações de violência criminal no bairro como porte de armas, venda de drogas e assaltos.
Legitimidade do professor	Situações que buscam avaliar a concordância do participante com os direitos de o professor exercer a sua autoridade em sala de aula (os professores têm o direito de fazer as regras na sala de aula); e a obrigação do aluno em obedecer a autoridade do professor (dever de obedecer ao professor mesmo quando não concordo com ele).
Comportamento de quebra de regras	Frequência com que o participante relatou ter engajado em certos tipos de comportamentos desviantes, como colar na prova, até comportamentos ilegais, como pegar algo de uma loja sem pagar.

RESULTADOS

A apresentação dos resultados seguirá os seguintes passos. Primeiro, a análise descritiva demonstra as frequências das situações compreendidas nas variáveis vitimização na escola, exposição à violência no bairro e comportamento de quebra de regras, de forma a identificar quais as circunstâncias específicas mais frequentes para essa amostra de adolescentes. Em seguida, são apresentados os valores de média e desvio padrão para as variáveis de interesse de forma agregada. Com esses dados, será possível identificar como as experiências de vitimização, os comportamentos de quebra de regras e a legitimidade dos professores variam de acordo com sexo, cor e tipo de escola. Por último, na análise de regressão linear são demonstrados os fatores que melhor explicam a variação nos níveis de legitimidade dos professores e no comportamento de quebra de regras.

Violência na escola e no bairro: o impacto da vitimização na autoridade dos professores e nos comportamentos de quebra de regras de adolescentes

Aline Morais Mizutani Gomes, Debora Piccirillo e Renan Theodoro Oliveira

Das experiências de vitimização na escola, a mais frequente é ter presenciado brigas entre outros colegas. Dos 743 entrevistados, 67,97% viu ao menos uma vez, sendo que 20,32% presenciou brigas muitas vezes. Ter sido “zoad” por um ou mais amigos ocorreu a 40,78% dos entrevistados. Entre os participantes 39,49% foi xingado ao menos uma vez por algum amigo e 30,91% teve algum objeto roubado na escola. Dentre essas formas de vitimização na escola, a menos frequente foi sofrer agressão, fato que atingiu 13,06% dos entrevistados.

Entre as formas de exposição à violência no bairro exploradas pela pesquisa, a mais frequente é ter escutado som de tiros, o que ocorreu para 32,97% dos respondentes ao menos uma vez. Já 31,94% da amostra afirmou ter visto pessoas sendo assaltadas e 30,69% viram pessoas vendendo drogas nas ruas do bairro no período de um ano. A forma menos frequente foi ter avistado civis andando armados nas ruas, o que ocorreu a 13,75% da amostra.

Já entre os comportamentos de quebra de regras, o mais comum é que as formas mais leves sejam as mais assumidas pelos entrevistados. Foram 39,7% os que admitiram colar na prova e 16,58% que compraram algum produto pirata. As demais modalidades ocorreram com frequência bem menor. Do total de entrevistados, 5,79% bateu em alguém com intenção de machucar, 3,9% cometeu algum dano público e 0,94% experimentou alguma droga.

A tabela 1 reúne as estatísticas descritivas das variáveis de interesse.

TABELA 1**Estatísticas descritivas**

Variável	Obs	Média	Desvio padrão	Min	Max
Sexo (1=feminino)	743	.4993271	.5003364	0	1
Cor (1 = preto)	743	.1076716	.310174	0	1
Tipo de escola (1 = pública)	741	.6072874	.4886836	0	1
Vitimização na escola	743	.7623822	.6433268	0	3
Exposição à violência no bairro	743	.5333109	.6833484	0	3
Legitimidade dos professores	743	3.593.315	.5015917	1	4
Comportamentos de quebra de regras	742	1.222.372	1.643.828	0	13

Para compreender como as variáveis de interesse diferenciam-se de acordo com características sociodemográficas, foram realizados testes de comparação de médias. Serão reportados apenas os casos em que os testes apresentaram diferença estatisticamente significativa entre os grupos (masculino/feminino; pretos/não-pretos; pública/privada).

Em relação à vitimização na escola, as comparações demonstram que, em média, estudantes autodeclarados pretos sofrem mais vitimização na escola que os demais ($p = 0.0122$)⁴.

Como apresentado na tabela 1, nota-se baixa exposição à violência no bairro, com média em torno de 0,53 em uma escala de 0 a 3. Em média, os meninos são mais expostos à violência no bairro do que as meninas

⁴ O p valor indica se a diferença entre os grupos é significativa ou não. Considera-se que um valor p menor que 0,05 é aceitável para rejeitar a hipótese nula (não há diferença entre os grupos).

Violência na escola e no bairro: o impacto da vitimização na autoridade dos professores e nos comportamentos de quebra de regras de adolescentes

Aline Morais Mizutani Gomes, Debora Piccirillo e Renan Theodoro Oliveira

($p = 0.0250$). Em relação ao tipo de escola, estudantes da rede pública estão mais expostos à violência quando comparados aos de escola particular ($p = 0.0000$). Por fim, estudantes pretos relatam exposição a mais tipos de violência e com maior frequência que os demais ($p = 0.0002$).

Para as circunstâncias compreendidas entre os comportamentos de quebra de regras, ao contrário do que se observou para as variáveis de exposição à violência e vitimização, os alunos de escola particular admitem o engajamento em mais comportamentos de quebra de regras e com mais frequência ($p = 0.0013$) do que os alunos de escola pública.

Quando se trata do reconhecimento da autoridade na escola, a maioria dos participantes legitimam os professores. Mais de 80% dos entrevistados relataram os maiores níveis de legitimidade dos professores. Acrescente-se que a legitimidade dos professores é alta independentemente de sexo, cor e tipo de escola, já que os testes de média não demonstraram diferenças para as variáveis sociodemográficas utilizadas nas comparações.

Até aqui, verificou-se como a exposição à violência, a vitimização na escola, os comportamentos de quebra de regras e a legitimidade dos professores variam de acordo com as características sociais e demográficas dos estudantes pesquisados. A seguir, essas variáveis serão cruzadas entre si. Esse ponto da análise dos resultados consiste em buscar correlações estatisticamente significantes entre as variáveis. Pela análise de correlação pretende-se estabelecer a força ou o grau de associação entre duas variáveis, sem indicar a relação de causalidade (GUJARATI, 1988).

TABELA 2

Matriz de correlação de Spearman para as variáveis de interesse

	Sexo (feminino = 1)	Cor (preto = 1)	Tipo de escola (pública = 1)	Vitimização na escola	Exposição à violência no bairro	Legitimidade dos professores	Comportamento de quebra de regras
Sexo (feminino = 1)	1						
Cor (preto = 1)	-0.0864*	1					
Tipo de escola (pública = 1)	-0.0127	0.1907**	1				
Vitimização na escola	-0.0435	0.0919*	0.0498	1			
Exposição à violência no bairro	-0.0822*	0.1341**	0.1673**	0.3211**	1		
Legitimidade dos professores	-0.0664	0.0068	0.0308	-0.2046**	-0.1198**	1	
Comportamento de quebra de regras	-0.0107	0.0349	-0.1184**	0.3577**	0.2070**	-0.3468**	1

* $p < 0.05$ ** $p < 0.01$

A tabela 2 apresenta uma matriz de correlação em que todas as variáveis destacadas nesse artigo são cruzadas entre si. Essa tabela permite observar as correlações entre as variáveis de interesse. Nota-se que o grau de correlação é baixo, indicando que não há multicolinearidade.

Em seguida, estimou-se o impacto que sofrer vitimização na escola e estar exposto à violência no bairro gera nos níveis de legitimidade que os estudantes atribuem aos professores. Por fim, estima-se

Violência na escola e no bairro: o impacto da vitimização na autoridade dos professores e nos comportamentos de quebra de regras de adolescentes

Aline Morais Mizutani Gomes, Debora Piccirillo e Renan Theodoro Oliveira

o impacto dessas variáveis na quantidade e na frequência com que os adolescentes afirmam praticar comportamentos de quebra de regras.

Para essa análise, foram elaborados dois conjuntos de modelos estatísticos testados por meio de regressões lineares múltiplas. No primeiro conjunto de regressões, a variação nos níveis de legitimidade dos professores será explicada pelas variações na exposição à violência e na vitimização, controlando pelas variáveis sociodemográficas. Aqui, serão testadas duas hipóteses: H1: quanto maior a exposição à violência no bairro, menor a legitimidade dos professores; H2: a combinação entre vitimização na escola e a exposição à violência no bairro afetam negativamente a legitimidade dos professores nas escolas.

TABELA 3**Análise de regressão linear (legitimidade dos professores)**

Fator	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	β	SE	β	SE	β	SE
Sexo (fem = 1)	-0.0652	(0.0371)	-0.0752*	(0.0369)	-0.0779*	(0.0362)
cor (preto = 1)	-0.00684	(0.0563)	0.0147	(0.0562)	0.0300	(0.0552)
Tipo de escola (pública = 1)	0.0317	(0.0386)	0.0521	(0.0387)	0.0497	(0.0381)
Exposição à violência no bairro			-0.0990***	(0.0289)	-0.0558	(0.0294)
Vitimização na escola					-0.146***	(0.0284)
_cons	3.607***	(0.0365)	3.650***	(0.0369)	3.739***	(0.0380)
r^2	0.0011		0.0225		0.0538	
N	741		741		741	

(β): coeficiente obtido pela regressão; (SE): Desvio Padrão
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Para testar essas hipóteses, foram elaborados três modelos explicativos para a variação da legitimidade dos professores. Conforme apresentado na Tabela 3, no primeiro modelo foram introduzidas apenas as variáveis sociodemográficas. Nota-se que, embora estejam correlacionadas entre si, nenhuma variável sociodemográfica é preditora da legitimidade dos professores. No segundo modelo, a variável de exposição à violência foi adicionada às demais. Nesse modelo, exposição à violência e sexo (masculino) afetam negativamente a legitimidade dos professores, confirmando a primeira hipótese.

É no terceiro modelo que a segunda hipótese é testada. A variável de vitimização na escola afeta negativamente e de maneira estatisticamente significativa a legitimidade dos professores. Contudo, deve-se destacar que, considerando a vitimização na escola, a exposição à violência deixa de ter impacto significativo na legitimidade dos professores. Dessa forma, a segunda hipótese foi parcialmente confirmada.

Por último, foram elaborados quatro conjuntos de modelos estatísticos para estimar as variações na quantidade e frequência de comportamentos de quebra de regras. Como no caso anterior, em cada um dos modelos uma nova variável é adicionada de forma a testar mudanças nas estimativas. Assim, outras duas hipóteses serão testadas: H3: a vitimização na escola e exposição à violência no bairro influenciam positivamente o maior comportamento de quebra de regras por parte dos estudantes; e H4: a legitimidade dos professores diminui a chance de um adolescente se engajar em comportamentos de quebra de regras.

TABELA 4

Análise de regressão linear (comportamentos de quebra de regras)

Fator	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
	β	SE	β	SE	β	SE	β	SE
Sexo (fem =1)	-0.0299	(0.120)	0.0252	(0.115)	0.0415	(0.109)	-0.0289	(0.108)
Cor (preto =1)	0.308	(0.214)	0.188	(0.214)	0.103	(0.201)	0.129	(0.195)
Tipo de escola (pública =1)	-0.436***	(0.127)	-0.549***	(0.126)	-0.536***	(0.118)	-0.491***	(0.111)
Exposição à violência no bairro			0.550***	(0.108)	0.305**	(0.100)	0.255**	(0.0914)
Vitimização na escola					0.826***	(0.100)	0.695***	(0.100)
Legitimidade dos professores							-0.898***	(0.166)
_cons	1.472***	(0.133)	1.232***	(0.125)	0.725***	(0.129)	4.084***	(0.666)
r^2	0.0194		0.0699		0.1653		0.2356	
N	740		740		740		740	

(β): coeficiente obtido pela regressão; (SE): Desvio Padrão
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Como já havia sido indicado nos testes de média e de correlações, era esperado que os modelos de regressão linear para comportamento de quebra de regras apresentassem impacto significativo do tipo de escola. Como visto na tabela 4, o tipo de escola é significativo: no modelo 1, ser de escola privada aumenta as chances de cometer comportamentos de quebra de regras. Essa é a única variável sociodemográfica que permanece significativa nos quatro modelos.

Os modelos 2 e 3 incluem as variáveis de exposição à violência no bairro e vitimização na escola, respectivamente. Ambas influenciam positivamente, indicando que quanto mais exposição à violência no bairro e mais vitimização na escola, mais comportamentos de quebra de regras os alunos terão cometido. Contudo, a introdução da variável vitimização na escola diminui a significância estatística da exposição à violência no terceiro modelo (Modelo 2: $p < 0,001$; Modelo 3: $p < 0,01$). De todo modo, a combinação das duas experiências afeta os comportamentos de quebra de regras, confirmando a terceira hipótese.

Por último, o quarto modelo introduz a variável da legitimidade do professor para explicar variações no comportamento de quebra de regras. Nesse modelo, exposição à violência continua significativa, mas perde relevância. Como previsto, a legitimidade dos professores é a variável que se associa de maneira mais forte para estimar as mudanças no comportamento de quebra de regras ($\beta = -0.898$, $p < 0,001$). O quarto modelo explica 23,56% do total de variação. Assim, confirma-se a última hipótese proposta para esse artigo: quanto menor for a legitimidade dos professores, maior será a chance de os estudantes engajarem em comportamentos de quebra de regras.

DISCUSSÃO

Os resultados dessa pesquisa ajudam a entender um pouco mais as dinâmicas da violência dentro e fora do ambiente escolar, e os impactos que essas experiências podem ter não apenas dentro da sala de aula, mas também no comportamento de quebra de regras de adolescentes em idade escolar.

A primeira hipótese testada foi a de que quanto mais expostos à violência no bairro, menos os adolescentes legitimariam os professores. Essa hipótese foi confirmada mostrando que um ambiente marcado por conflitos pode prejudicar as relações entre adolescente e autoridades, mesmo autoridades não relacionadas à esfera legal, como é o caso dos professores.

Entretanto, o terceiro modelo de regressão da legitimidade dos professores mostrou que esse efeito negativo da exposição à violência no bairro é atenuado pela vitimização na escola. Estudantes que sofreram violência na escola legitimam menos os professores, enquanto aqueles que foram expostos à violência no bairro, mas não na escola, legitimam mais os professores. Esse modelo demonstra que para a autoridade do professor importa mais o que ocorre no ambiente escolar que fora dele.

Esse resultado é bastante relevante para as dinâmicas escolares, principalmente no que se refere à atuação dos professores em escolas situadas em bairros marcados pela violência. Apesar de um contexto violento afetar negativamente as relações entre adolescentes e professores, é o ambiente escolar que possui maior peso e relevância para essa relação, de modo que há possibilidade dos professores e outros atores escolares interferirem para diminuir o impacto da violência no bairro sobre o cotidiano escolar. Garantir um ambiente escolar livre de violências pode ser uma maneira de atenuar as experiências ruins ocorridas fora da escola, demonstrando para o aluno que a escola é um lugar seguro e que as autoridades desse ambiente são confiáveis.

A segunda análise de regressão confirmou mais duas hipóteses: que os adolescentes, vítimas de violência no bairro e na escola, engajam em mais comportamentos de quebra de regras, e que os adolescentes que legitimam os professores têm menos chances de se engajarem em comportamentos de quebra de regras. A legitimidade dos professores se mostrou o principal preditor do comportamento de quebra de regras, atenuando os impactos negativos da vitimização. Assim, adolescentes que percebem os professores como autoridades legítimas tendem a respeitar mais as regras, com menor engajamento nos comportamentos desviantes.

Cabe ressaltar que os comportamentos de quebra de regras são autodeclarados, e que por isso podem ter sido subestimados nessa amostra, uma vez que as pessoas tendem a omitir comportamentos socialmente reprováveis em pesquisas dessa natureza. Ainda assim, mesmo com uma baixa frequência desse tipo de comportamento, as associações encontradas são significativas e indicam uma tendência em consonância com pesquisas na área que usam o mesmo método (TRINKNER, *et al.*, 2012; TRINKNER e COHN, 2014).

Com base nos dados apresentados, é possível concluir que a exposição à violência no bairro e a vitimização na escola possuem efeitos diferentes nas atitudes e comportamentos dos adolescentes. A violência no bairro possui efeitos negativos na legitimidade dos professores e é um preditor do comportamento de quebra de regras quando considerada de forma isolada, mas perde sua significância quando outros elementos são introduzidos. A vitimização na escola, ao contrário, continua relevante para explicar os comportamentos de quebra de regras mesmo quando a legitimidade dos professores entra na equação.

Nesse sentido, a vitimização na escola possui um efeito direto e um efeito indireto no comportamento de quebra de regras. Direto porque é um preditor do comportamento de quebra de regras quando considerada sozinha; e indireto porque atua negativamente sobre a legitimidade, a qual atua sobre o comportamento de quebra de regras.

Esses resultados reforçam o que pesquisas em outras áreas já haviam demonstrado: as diferentes formas de violência podem ter impactos não apenas no desenvolvimento de crianças e adolescentes, elas também afetam as relações que estes vão construindo com as autoridades. Um esforço por parte dos atores colares para produzir um ambiente seguro e livre de violências pode ajudar a diminuir os atritos entre adolescentes e professores, bem como os comportamentos de quebra de regras dos adolescentes dentro e fora da escola.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Miriam; RUA, Maria das Graças. **Violências nas escolas**. Brasília: UNESCO, 2002.
- ADORNO, Sérgio. Violência e crime: sob o domínio do medo na sociedade brasileira. **Agenda Brasileira: Temas de uma Sociedade em Mudança**. São Paulo: Cia. das Letras, 2011, 554-565.
- BAZ, Olalla; FERNÁNDEZ-MOLINA, Esther. Process-based model in adolescence. Analyzing police legitimacy and juvenile delinquency within a legal socialization framework. **European Journal on Criminal Policy and Research**, v. 24, n. 3, 2018, p. 237-252. .
- CARDIA, Nancy. Exposição à violência: seus efeitos sobre valores e crenças em relação à violência, polícia e direitos humanos. **Lusotopie**, 2003, 299-328.
- CARDIA, Nancy. **Pesquisa nacional, por amostragem domiciliar, sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violação de direitos humanos e violência: Um estudo em 11 capitais de estado**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.
- DURKHEIM, Émile. **A educação moral**. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.
- GOUVEIA-PEREIRA, Maria; VALA, Jorge; PALMONARI, Augusto; RUBINI, Monica. School experience, relational justice and legitimation of institutional. **European Journal of Psychology of Education**, v. 18, n. 3, 2003, 309-325.
- GRAÇA, João; CALHEIROS, Maria Manuela; BARATA, Maria Clara. Authority in the classroom: adolescent autonomy, autonomy support, and teachers' legitimacy. **European journal of psychology of education**, v. 28, n. 3, 2013, 1065-1076.
- GREGORY, Anne; RIPSKE, Michael B. Adolescent trust in teachers: Implications for behavior in the high school classroom. **School Psychology Review**, v. 7, n. 3, 2008, 337-353.
- GUJARATI, Damodar N. **Basic econometrics**. McGraw-Hill Book Company, 2nd ed. New York, 1988.
- JELENIIEWSKI, Stacy. **Expanding Legitimacy in the Procedural Justice Model of Legal Socialization: Trust, Obligation to Obey and Right to Make Rules**. Dissert. University of New Hampshire, 2014.
- JUSTICE, Benjamin; MEARES, Tracey. How the Criminal Justice System Educates Citizens. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 651, n. 1, 2013, 159 – 177.
- LAUPA, Marta; TURIEL, Elliot. Children's Concepts of Authority and Social Contexts. **Journal of Educational Psychology**, v. 85, n. 1, 1993, 191-197.
- OSOFSKY, Joy D. The impact of violence on children. **The Future of Children**, v. 9, n. 3, 1999, 33 – 49.

Violência na escola e no bairro: o impacto da vitimização na autoridade dos professores e nos comportamentos de quebra de regras de adolescentes

Aline Morais Mizutani Gomes, Debora Piccirillo e Renan Theodoro Oliveira

PACE, Judith L., HEMMINGS, Annette. Understanding authority in classrooms: a review of theory, ideology, and research. **Review of Educational Research**, v. 77, n. 1, 2007, 4–27.

RUOTTI, Caren, ALVES, Renato, CUBAS, Viviane. **Violência na escola: um guia para pais e professores**. São Paulo: ANDHEP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

SALZINGER, Suzanne; FELDMAN, Richard S.; STOCKHAMMER, Tanya; HOOD, Julie. An ecological framework for understanding risk for exposure to community violence and the effects of exposure on children and adolescents. **Aggression and Violent Behavior**, v. 7, n. 5, 2002, 423–451

SINHORETO, Jaqueline; SILVESTRE, Giane; SCHLITTLER, Maria Carolina. **Desigualdade racial e segurança pública em São Paulo: Letalidade policial e prisões em flagrante**. São Carlos, 2014. Disponível em: http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/Sum%C3%A1rio-Executivo_FINAL_01.04.2014.pdf

TRINKNER, Rick; COHN, Ellen; REBELLON, Cesar; GUNDY, Karen Van. Don't Trust Anyone Over 30: Parental Legitimacy as a Mediator Between Parenting Style and Changes in Delinquent Behavior Over Time. **Journal of Adolescence**, v. 35, n. 1, 2012, 119-132.

TRINKNER, Rick; COHN, Ellen. Putting the 'Social' Back in Legal Socialization: Procedural Justice, Legitimacy, and Cynicism in Legal and Nonlegal Authorities. **Law and Human Behavior**, v. 38, n. 6, 2014, 206-617.

TYLER, Tom. **Why People Obey the Law**. New Haven: Yale University Press, 1990.

TYLER, Tom R.; TRINKNER, Rick. **Why children follow rules: Legal socialization and the development of legitimacy**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2014: Os Jovens do Brasil**. Brasília, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2015: Mortes Matadas por Arma de Fogo**. Brasília, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2015.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**, vol. 1. Brasília: UnB, 1999a.

_____. **Economia e Sociedade**, vol. 2. Brasília: UnB, 1999b.

WILLIAMS, Lúcia Cavalcanti de Albuquerque et al. Efeitos a Longo Prazo de Vitimização na Escola. **Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 4, n. 2, 2011, 187-199.

YARIV, Eliezer. Students' attitudes on the boundaries of teachers' authority. **School Psychology International**, v. 30, n. 1, 2009, 92-111.

DOSSIÊ: VIOLÊNCIA EM CONTEXTO ESCOLAR E ESCOLA EM CONTEXTO VIOLENTO

UPPs E EDUCAÇÃO – POSSÍVEIS IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA NA SEGREGAÇÃO ESCOLAR

MARCIO DA COSTA

Doutor em Sociologia pelo IUPERJ, com mestrado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Professor associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Coordenador do GT Educação e Sociedade da Sociedade Brasileira de Sociologia. Desde 2017, é diretor da Escola de Formação Paulo Freire.

KARINA RIEHL DE SOUZA ALMEIDA

Mestre em Políticas e Instituições Educacionais e graduada em Pedagogia, ambos pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atuou no grupo de pesquisa do GESED Grupo de Estudos dos Sistemas Educacionais e foi bolsista do LaPOE - Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais do Observatório Educação e Cidade.

RESUMO

O artigo se propõe a investigar implicações potenciais de uma política de segurança pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro – as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, em aspectos das oportunidades escolares, especialmente sobre a composição discente das escolas municipais de uma região da cidade. Foi escrito antes da virtual falência desta política, em meio à crise profunda do governo estadual do Rio de Janeiro. O desenho da pesquisa se baseia na ideia de que é possível a ocorrência de alterações na composição socioeconômica nas escolas da região estudada. Para tal, foi acompanhada a evolução dos indicadores educacionais e sociais dessas escolas antes e depois da implantação das UPPs, segundo modelo de série temporal interrompida. Amostras de estudantes de uma área da cidade foram observadas ao longo de cinco anos, por meio de geocodificação. Percebe-se um possível efeito, ainda que discreto, quanto aos impactos das UPPs nas escolas, tornando o grupo de escolas localizadas a mais de 100 metros de favela(s) um pouco mais heterogêneas, quanto ao seu corpo discente, no ano de 2012 quando comparado ao ano de 2008.

Palavras-chave: Unidades de Polícia Pacificadora; segregação escolar; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

UPPS AND EDUCATION: POSSIBLE IMPACTS OF THE IMPLANTATION OF UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA ON SCHOOL SEGREGATION

This article intends to investigate the potential implications of a public safety policy implemented by the State of Rio de Janeiro – the Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, in terms of educational opportunities, with a special focus on the student composition in municipal schools of one specific region of Rio de Janeiro. The article was written before the policy's virtual failure, which took place during a deep crisis involving the state's government. The research design was based on the idea that socioeconomic changes might have occurred in schools located in that region after UPPs. To verify that hypothesis, we analyzed educational and social indicators of such schools, considering the periods before and after the implementation of UPPs, using an interrupted time series model. We observed geocoded samples of students from such region for the period of five years. The results show a possible,

while discreet, impact of UPPs in schools: the group of schools located up to 100 meters from favelas has showed a more heterogeneous student body in 2012, when compared to 2008.

Key-words: Unidades de Polícia Pacificadora; school segregation; Rio de Janeiro.

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.984

Data de recebimento: 30/07/2018 – Data de aprovação: 12/11/2018

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O artigo se propõe a investigar implicações potenciais de uma política de segurança pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro – as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, em aspectos das oportunidades escolares, especialmente sobre a composição discente das escolas municipais de uma região da cidade. Foi escrito antes da virtual falência desta política, em meio à crise profunda do governo estadual do Rio de Janeiro.

Nos estudos da Sociologia da Educação e da Sociologia Urbana, as desigualdades de oportunidades escolares atreladas à organização social do território têm se mostrado um importante objeto de estudo¹, acrescentando elementos à reconhecida força do capital econômico, social e cultural sobre oportunidades, trajetórias e desempenhos escolares. O território em que residem e/ou estudam os alunos, vem ganhando destaque por condensar características que impactam direta ou indiretamente suas vidas escolares.

Em 2008, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, através de sua Secretaria de Segurança Pública, propôs um novo modelo de segurança e policiamento, nomeado de Unidade de Polícia Pacificadora - UPP. A proposta consiste na ocupação permanente de cada favela escolhida com unidades policiais, com vistas a: remover o controle territorial do crime organizado, desenvolver uma estratégia de aproximação entre a população e a polícia, implementar políticas sociais, proporcionar a retomada dos direitos e acessos a serviços e incorporar as favelas e seus moradores à dinâmica regular da cidade (FLEURY, 2012).

As UPPs alcançaram destaque no cenário nacional pelos diversos benefícios proporcionados (CANO et al, 2012). Sua implantação não tem, declaradamente, por objetivo acabar com o tráfico de drogas nas favelas ocupadas (CANO; SILVA, 2016). As metas e os impactos almejados pela política são a retomada de territórios antes dominados por facções criminosas, a redução dos conflitos e disputas armadas por pontos de venda de drogas entre facções diferentes, assim como a diminuição da violência e número de mortes devido às incursões e operações policiais pontuais. Supõe-se, também, a integração das favelas à cidade formal, com a entrada e a expansão dos serviços públicos e da iniciativa privada, a formalização das atividades econômicas e dos serviços, assim como a expansão do direito de ir e vir dos moradores.

Estudos que abordam a conformação demográfica da cidade do Rio de Janeiro apontam que os traços característicos da organização social e urbana da cidade configuram o chamado “modelo carioca de segregação social”, que se caracteriza por apresentar a combinação entre distância social e a significativa proximidade geográfica das diferentes camadas sociais (RIBEIRO; KOSLINSKI, 2009; ALVES et al, 2008). A presença das favelas distribuídas pela cidade é a expressão mais visível desse modelo carioca de organização urbana, com uma perceptível distância material e simbólica entre os espaços que agregam

¹ As pesquisas pioneiras realizadas nos anos de 1920 constituem o que hoje é conhecido como “Escola de Chicago”. Os estudos traziam abordagens microsociológicas e etnográficas e tinham a cidade de Chicago como objeto de exploração (HEINRICH, 2006).

grupos socialmente distantes, mas residindo proximamente. Nessa perspectiva, Ribeiro e Koslinski (2009) argumentam que, se por um lado, a presença das favelas nos bairros abastados aproxima os grupos, classes sociais e os bens urbanos no território, por outro, hierarquiza suas práticas e filtra o acesso aos bens urbanos através de mecanismos políticos, institucionais e simbólicos que separam favela e cidade.

No âmbito educacional, a rede de ensino público em alguma medida toma parte desse processo mais geral de segregação, promovendo o local de moradia a um dos possíveis condicionantes das oportunidades educacionais. Tendencialmente, os “mais pobres frequentam as piores escolas, o que geralmente é determinado pela localização do domicílio e do próprio estabelecimento de ensino” (ALVES, et al, 2010, p. 68). Segundo Burgos (2009) o prestígio das escolas é muitas vezes determinado pela localização da residência de seu alunado e/ou do próprio lugar de instalação do estabelecimento escolar.

A segregação territorial pode diferenciar as escolas, funcionários e alunos, impondo limites no que tange ao trabalho pedagógico e ao processo de socialização. Como em outras cidades, no Rio de Janeiro, as escolas tendem a concentrar seu público entre os moradores das áreas em que estão localizadas. Estando os moradores isolados socialmente, simbolicamente e territorialmente, a escola pode vir a funcionar sob o princípio organizacional, pedagógico e institucional de encapsulamento, o que fortaleceria a distância social e a reprodução da situação de segregação territorial já existente na cidade. Nossa equipe² tem se dedicado de longa data a estudar fenômenos de segregação escolar articulados à desigual distribuição de oportunidades sociais e a heranças de desigualdade (BARTHOLO; COSTA, 2014, 2016; BRITO; COSTA, 2010; CARVALHO et al, 2016; COSTA; BARTHOLO, 2014; COSTA; PRADO; ROSISTOLATO, 2013; COSTA; KOSLINSKI, 2011, 2012; COSTA, 2010; KOSLINSKI et al, 2014).

O encapsulamento social, que poderia ser associado com uma espécie de *tracking* informal, reforça desigualdades já existentes, uma vez que aqueles que têm desvantagens quanto às características de origem são agrupados em estabelecimentos igualmente deficientes, o que leva a uma “baixa heterogeneidade social na composição social das escolas” (BURGOS, 2009, p. 68).

Atrelando a discussão sobre a organização social do território carioca à proposta política de segurança do Estado e como essas impactam o sistema municipal de educação, o objetivo desse artigo é observar as possíveis mudanças de padrão quanto às oportunidades de alocação de alunos nas escolas públicas municipais.

Partimos do pressuposto de que a implantação das UPPs pode impactar a composição socioeconômica de escolas sob sua influência, que tenderiam a ter o seu corpo discente mais heterogêneo, já que os alunos residentes de áreas de favela, provavelmente, passariam a ter alguma chance maior de acesso às escolas localizadas fora das favelas e/ou das áreas que sofrem domínio dos traficantes de drogas ou milicianos. Poderia haver, também, mudança no comportamento da burocracia escolar quanto ao estereótipo dos alunos favelados, pela redução da associação imediata à violência e ao tráfico de drogas.

Podemos supor que, antes da presença das UPPs, alunos moradores de favela eram concentrados em determinadas escolas por força de que a violência e as “normas” impostas pelos grupos que controlavam o território dificultavam a mobilidade para outras escolas e por isso ocorreria a concentração de determinados alunos em estabelecimentos de ensino específicos. É uma hipótese ousada, talvez excessivamente otimista e com grau de dificuldade não desprezível para testagem.

2 O LaPOpE – Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais (UFRJ).

Almeida e Borges (2005) relatam que o tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro estava cada vez mais presente nos estabelecimentos de ensino e que a rivalidade entre as facções criminosas da cidade estava mais presente nos pátios e arredores das escolas³. Ribeiro (2009) faz um comparativo sobre a relação entre escola e favela nos anos de 1950 e nos anos 2000, relatando que nos dois momentos as representações feitas pelos professores sobre a favela e seus moradores são análogas quanto a um lugar que predominava e predomina a pobreza, promiscuidade, violência e desestruturação familiar. Entretanto, nos anos 2000 a autora ressalta que a percepção dos professores sobre violência é mais acentuada nas favelas em que há tráfico de drogas, o que ocasiona uma “ideia de que a violência presente nesses locais traria implicações sobre postura dos alunos” (RIBEIRO, 2009, p. 207).

Entretanto, com a ocupação do território por parte da força policial e depois com o policiamento ostensivo e permanente, o Estado retornaria ao território onde se fazia presente parcamente, ampliando a livre circulação de pessoas. Podemos supor que com a implementação das UPPs os alunos moradores de favelas passariam a ter maiores chances de escolherem e de acessarem as vagas em diferentes escolas distribuídas pelo território carioca. Por outro lado, com a retomada do território por parte do Estado algumas escolas menos “acessíveis” passariam a “permitir” o acesso dos alunos moradores de favelas, já que estes não estariam mais atrelados à imagem do traficante e/ou da violência.

Há, ainda, a possibilidade de que a redução do poder do tráfico armado tenha diluído o fenômeno da identificação de algumas escolas com as facções que detinham controle sobre os territórios em que se situam, o que pode proporcionar alguma mistura entre alunos de favelas sob controle de diferentes facções.

Essas são possibilidades analíticas, mas é forçoso reconhecer que ao menos um efeito em sentido oposto também pode ocorrer: não mais submetidos a um cotidiano de muita violência armada e poder do crime organizado, estudantes passariam a não ter mais razões para buscar escolas fora de suas áreas de residência. É possível que ambos os movimentos ocorram, mas neste trabalho essa segunda tendência hipotética não pode ser testada, ainda que haja informações para que um modelo analítico específico para esse fim venha a ser montado (SILVA, 2015).

UPPs E A EDUCAÇÃO

O Governo do Estado do Rio de Janeiro começa em janeiro de 2009⁴ a desenhar o projeto da UPP, a partir da experiência piloto em uma favela na Zona Sul da cidade em dezembro de 2008. A polícia, ao invés de fazer incursões periodicamente, estabeleceria uma base policial dentro da comunidade, com o objetivo de recuperar territórios ocupados há décadas por traficantes e milicianos, diminuindo os confrontos armados. O contingente policial seria composto por policiais recém-formados, com a intenção de promover uma política de aproximação entre a população e instituição policial, embasada nos princípios da polícia de proximidade.

Butelli (2012) verificou mudanças de curto prazo na performance escolar relacionando-as à implantação das UPPs, utilizando as notas de exames bimestrais aplicados pela própria rede municipal de educação. O estudo aponta que o desempenho nas provas bimestrais dos alunos, particularmente os que cursavam

³ Os autores relatam uma situação que ocorreu com um adolescente de 14 anos, que por causa de um boné vermelho – cor da facção rival, foi espancado em frente à escola.

⁴ Decreto-lei n.º 41.650 de 21 de janeiro de 2009 e o Decreto-lei n.º 41.653 de 22 de janeiro de 2009.

a 5ª e 6ª séries, é afetado positivamente com a implementação das UPPs. Aponta também os efeitos imediatos da percepção da redução da violência, o que implica na diminuição de faltas e abandono por parte dos professores.

Burgos et al (2013) buscaram analisar, através de entrevistas, as percepções dos moradores quanto ao efeito das UPPs e o impacto das mesmas no cotidiano da favela. O artigo registra que a principal mudança observada pelos moradores no cotidiano é em relação à diminuição dos confrontos armados. Para os autores, a diminuição dos confrontos armados é o principal ponto de aceitação das UPPs pelos moradores das favelas. Entretanto, a “aceitação” não significa ausência problemas entre moradores e policiais das UPPs. Uma das maiores reclamações apresentadas no estudo foi o cancelamento de certas atividades de lazer, em especial o baile funk. Também é possível observar no estudo que com a chegada das UPPs a capacidade dos moradores para reivindicar melhorias é “potencializada”. Isso é, com a chegada da UPP houve aumento de oportunidades para galgar maior reconhecimento de cidadania na favela.

Outro aspecto importante do efeito UPP observado refere-se ao mercado imobiliário. Com a implementação do projeto houve grande valorização dos imóveis nas favelas e do seu entorno. Houve também ações voltadas para a regularização dos serviços públicos como acesso à água e energia elétrica⁵, e a eventual necessidade de se pagar o Imposto Predial.

Com base nesses estudos percebemos que as UPPs, aparentemente, tiveram impacto no cotidiano das favelas e do seu entorno, o que confere alguma base a que pensemos em impactos dentro das escolas, quanto à composição do alunado.

METODOLOGIA

O desenho da pesquisa considera a ideia de que é possível a ocorrência de alterações na composição socioeconômica nas escolas da região estudada. Para tal, foi acompanhada a evolução dos indicadores educacionais e sociais dessas escolas antes e depois da implantação das UPPs. Entretanto, temos uma dificuldade operacional, pois não dispomos de uma série histórica longa. Não se trata de um estudo longitudinal, posto que limites de tempo e operacionais impõem que as escolas sejam tomadas como unidade básica de análise, não os alunos. Assim, a opção disponível foi de série histórica interrompida.

O recorte espacial do estudo foi a região da Grande Tijuca, composta por sete bairros da cidade do Rio de Janeiro. A escolha dessa área é devida a apresentação de características propícias para a realização do estudo, já que tem sua organização socioespacial bem delimitada em termos de favelas e áreas de urbanização regular. Além disso, a Grande Tijuca tem grande concentração de favelas, mas também contrastes marcantes com a população “do asfalto”, por serem bairros típicos de classe média.

Os anos escolhidos foram 2008 a 2012, pois em 2010 houve a implementação das UPPs na região da Grande Tijuca, sendo esse o ano o marco para o estudo. 2012 era o último ano disponível com dados já devidamente limpos e testados ao nível de aluno, quando da realização deste trabalho. Optamos por analisar os dois anos anteriores a essa implementação e os dois anos posteriores, para poder observar se há alguma tendência de mudanças observáveis na composição das escolas sob influência potencial

5 Ver Cunha e Mello (2011) “Novos conflitos na cidade: A UPP e o processo de urbanização na favela.”

de tal política. A adoção de uma série histórica curta se deve a que os dados disponíveis, a partir da base cadastral da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, tem qualidade bem inferior conforme se retrocede no tempo. Por outro lado, não seria possível trabalhar apenas com dados do período após a implantação das UPPs, desde que estes não registraríamos mudanças que já estivessem ocorrendo no fenômeno estudado. O desenho geral se inspira na ideia de séries temporais interrompidas, ainda que uma série curta apresente inevitáveis problemas.

Os alunos considerados foram os do 1º, 5º, 6º e 9º ano do ciclo básico. A pretensão com tais séries escolares foi a de tomar estudantes com trajetórias escolares distintas, idades bem variadas, cobrindo os dois segmentos do ensino fundamental e, potencialmente, apresentando autonomia de deslocamentos espaciais também variadas. Como a hipótese testada trata de mudanças na composição de escolas, essa condição de mobilidade espacial pode ser um dos fatores associados. Um tratamento mais preciso para nossa análise exigiria que todos os estudantes municipais moradores das favelas da região fossem incorporados às análises. Todavia, isso exigiria a geocodificação⁶ de todos os alunos do município que, ao longo dos cinco anos, apresentassem registro de endereço que sugerisse residência na área em foco. Essa localização deveria ser, então, confirmada por meio de geocodificação, o que implicaria em capacidade operacional bem acima da disponível para o alcance da pesquisa. Portanto, a amostra incluiu apenas os alunos das escolas da região, mesmo que moradores de áreas fora da mesma, mas não os moradores da região que estudam fora dela.

Para ter acesso a tais informações utilizamos bases de dados da Secretaria Municipal de Educação – SME, composta por dados como: i) cadastro de alunos e características das famílias; ii) alocação e movimentação educacional dos alunos; iii) características das escolas.

Avaliamos a evolução dos indicadores de composição das escolas, usando o recurso operacional de geocodificação da residência dos estudantes. A ideia geral é verificar se há impacto das UPPs em processos de segregação - aqui entendida como a distribuição desigual de alunos com características semelhantes em diferentes escolas - e se tal impacto pode ser observado através de alguns indicadores simples, mas expressivos de diferenças categóricas em meio ao alunado.

Recorremos a quatro variáveis que podem indicar tais diferenças e, portanto, tendências no processo de segregação: 1) Pobreza, medida através da existência de Número de Inscrição Social (NIS) entre as informações dos alunos; 2) cor; 3) educação da mãe; 4) local de moradia.

A variável utilizada para medir a situação de pobreza dos alunos foi uma proxy, o registro social nacional (NIS - Número de Inscrição Social). Os alunos ou responsáveis que têm esse registro tendem a ser aqueles que recebem ou receberam algum benefício através de programa de transferência de renda do poder público.

A variável cor é colhida conforme as categorias do IBGE e foi, para algumas análises, recodificada em duas variáveis dicotômicas: 1) alunos pretos ou não, 2) alunos brancos ou não⁷.

Em relação ao indicador “educação dos responsáveis”, utilizando a variável “escolaridade da mãe”, foram

⁶ Que pode ser definida como a associação de coordenadas geográficas a dados geográficos em forma textual com os endereços e CEPs. Utilizamos como recurso o software ArcGIS.

⁷ A diferença está no agrupamento dos alunos pardos, maioria da amostra, junto aos brancos, ou junto aos pretos. Indígenas e amarelos, também segundo a categorização do IBGE, apresentam percentuais desprezíveis.

duas as dicotomizações adotadas, quando necessário: 1) até ensino fundamental completo, ou mais; e 2) até ensino médio completo, ou mais.

Já as informações do “local de moradia” foram dicotomizadas segundo o critério de residência ou não em favela. A partir dessas variáveis construímos também os índices Segregation Index (GS) e Segregation Ratio (SR)⁸.

Os índices de segregação expostos por Gorad, Taylor e Fitz, (2003): Segregation Index (GS) e Segregation Ratio (SR) foram desenvolvidos para medir segregação como a distribuição desigual de alunos com características semelhantes entre escolas diferentes. Os dois índices foram formulados em meio a debates sobre como diferentes grupos sociais ou étnicos eram distribuídos na região do estudo, nesse caso na Inglaterra, e se havia evidências de que esses grupos sofriam segregação.

O índice GS foi construído para medir segregação a partir das diferenças entre cada indivíduo observado, em um conjunto de escolas. Calcula que percentual de alunos deveria ser transferido em um conjunto de escolas, de modo que houvesse equilíbrio entre as escolas em termos de uma característica específica do alunado. Tal índice só tem significado para grupos de escolas. Não resulta, portanto, em um índice referente a uma escola específica, dado que ele indica qual o percentual exato de alunos que precisariam trocar de escola, no conjunto observado, para que o sistema apresentasse uma segregação igual a zero, hipotética e virtualmente impossível de ser observada em termos reais. Com o GS podem-se gerar índices de segregação para qualquer característica tomada dicotomicamente e, nesse estudo, foram consideradas as anteriormente descritas. A partir dele faremos uma análise de tendências ao longo do tempo de 2008 à 2012.

Em contrapartida, o índice SR representa uma tendência de segregação entre as escolas em um ano específico. Ele resulta em um escore para cada escola, variando potencialmente entre 0 e infinito, com o valor 1 representando uma distribuição perfeita de alunos com a característica em foco entre as escolas do conjunto analisado. Contudo, uma característica particular dessa medida é que o SR de uma escola é mutuamente determinado pelos níveis relativos de segregação de outras escolas (BARTHOLLO, 2013). Os dois índices, portanto, auxiliam a registrar a ocorrência do fenômeno da segregação e aspectos de sua evolução.

ANÁLISES DE COMPOSIÇÃO SOCIAL DAS ESCOLAS

Em 2013, 1004 escolas municipais ofertaram o Ensino Fundamental – 1º ao 9º ano – totalizando cerca de 647 mil crianças e adolescente atendidos nas escolas municipais (GUIA DA MATRÍCULA, 2014).

A região da Grande Tijuca foi escolhida para o estudo, pois é contemplada por um número significativo – 46⁹ – de escolas municipais distribuídas nas favelas e no asfalto que oferecem o 1º e o 2º segmento do ensino fundamental – e por apresentar uma demanda significativa – 37 mil¹⁰ – de alunos em idade escolar. A presença de número expressivo de favelas em uma região de classe média, supúnhamos, asseguraria a observação de contrastes.

⁸ As estratégias de organização e análise dos dados dos estudantes, conforme princípios dicotômicos, geradores de índices simples de segregação, replicam procedimentos adotados na tese de BARTHOLLO, T (2014).

⁹ Entretanto, tivemos que retirar uma escola do nosso universo, pois a mesma apresentava, a partir da base da SME, números insignificantes de alunos nos cinco anos estudados.

¹⁰ Dados Censo 2010 <http://www.censo2010.ibge.gov.br/apps/areaponderacao/index.html> Acessado: 24/06/2014

TABELA 1

Quantidade de escolas municipais por segmento do ensino fundamental – 2012

Apenas 1º segmento	Apenas 2º segmento	1º e 2º segmentos	Total de escolas
22	7	16	45

Em primeiro lugar, dividimos as escolas de acordo com sua localização territorial, isso é, em um grupo de até 100 metros de favela(s) e outro a mais de 100 metros de favela(s). Depois, dividimos dentro desses grupos as escolas por segmento que oferecem. Esse critério adotado para distinguir a localização das escolas é um tanto arbitrário, pois sabemos que uma escola que se localiza a uma distância até 100 metros de uma favela não significa que esteja, necessariamente, sob influência direta dessa favela, ou que seus alunos sejam oriundos dessa favela. Entretanto, trata-se de uma primeira abordagem, supondo um efeito territorial difuso. Já a distinção entre segmentos pode ser relevante pois supõe diferenças na autonomia de mobilidade espacial dos alunos.

TABELA 2

Quantidade de escolas a mais de 100m de favela(s) – 2012

Apenas 1º segmento	Apenas 2º segmento	1º e 2º segmentos	Total de escolas
13	5	16	34

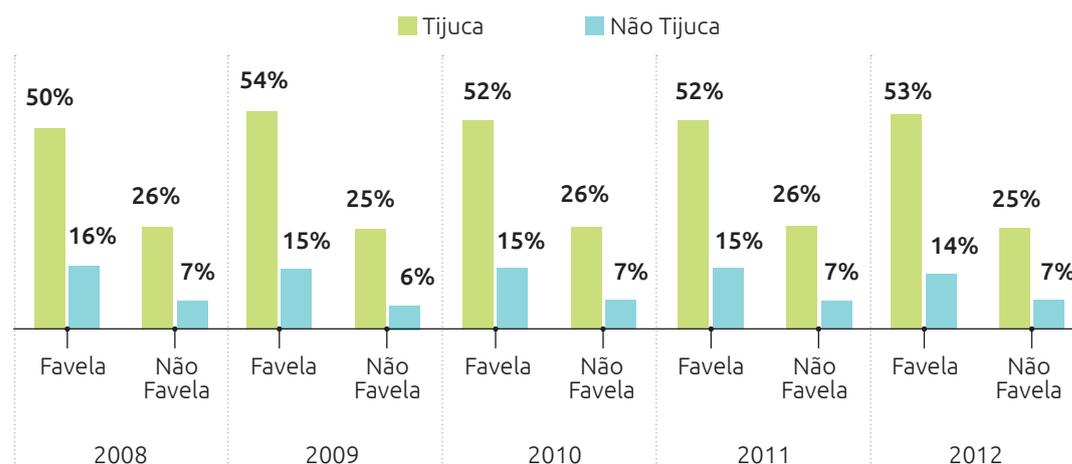
TABELA 3

Quantidade de escolas até 100m de favela(s) – 2012

Apenas 1º segmento	Apenas 2º segmento	1º e 2º segmentos	Total de escolas
9	2	0	11

GRÁFICO 1

Distribuição da amostra, por bairro e favela



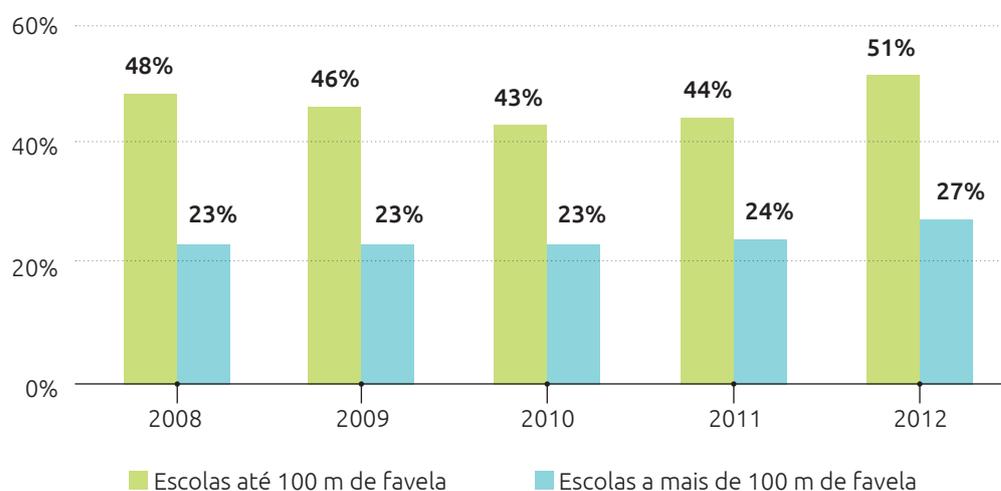
É possível observar que a maioria das escolas que se localizam até 100 metros de favelas atende apenas ao 1º segmento da educação básica. Já as escolas um pouco mais afastadas das favelas são mais diversas quanto à oferta escolar, provavelmente expressando o histórico de ocupação urbana mais antiga.

Contudo, não se deve desprezar que, conforme o gráfico 1 demonstra, para todos os anos de nosso estudo as amostras de alunos das escolas municipais da região sempre apresentaram mais de 60% de alunos residentes em favelas. A proporção de alunos residentes em favelas, considerando também os residentes fora da região da Grande Tijuca, onde se localizam as escolas estudadas, se mantém estável ao longo dos anos.

O percentual de alunos que tem NIS também foi calculado, uma vez que essa variável é utilizada para medir a pobreza dos alunos e sua família, por indicar elegibilidade a programas de transferência de renda.

GRÁFICO 2

Percentual de alunos que tem NIS



É possível observar que as escolas localizadas em até 100 metros de favela(s) têm percentual maior de alunos que tem NIS, provavelmente participando de algum projeto assistencial, do que as escolas localizadas a mais de 100 metros de favela(s). Uma explicação razoável para a ampliação do percentual total no ano de 2012 é o aumento do número total de famílias atendidas pelo programa Bolsa Família, que, desde que começou, em 2003, cresceu de 6,5 milhões de famílias assistidas para 14,1 milhões em 2013, considerando todo o país. Estes números indicam que cerca de 25% de toda a população é assistida pelo programa, e que o aumento do número total de beneficiários foi acompanhado pelo crescimento econômico e os baixos índices de desemprego, o que não deixa de ser intrigante. Dados indicam que em 2013 o programa Bolsa Família assistia 242.926 famílias no município do Rio de Janeiro (BARTHOLO, 2014).

Calculamos, também, a distribuição de cor dos alunos, para os três principais grupos: brancos, pardos e pretos. Optamos por analisar a categoria cor dessa forma, uma vez que, como destacado por Silva e Hasenbalg (1990) no estudo sobre raça e oportunidades educacionais no Brasil, os estudantes pretos e pardos têm suas trajetórias educacionais expostas a desvantagens vinculadas especificamente à sua origem racial, mas que não seria adequado fundir as categorias preto e pardo, dadas relevantes diferenças em suas características socioeconômicas – e educacionais.

É possível observar que as escolas que se localizam até 100 metros de favela(s) têm mais de 70% do seu público discente da cor preta e parda, contrastando com as escolas que se localizam a mais de 100 metros de favela(s) que tem pouco mais de 50% do seu público declarados dessa cor. Esse cenário não varia muito durante os anos estudados.

GRÁFICO 3

Percentual de alunos de cor branca, preta e parda
Escolas até 100m de favela(s)

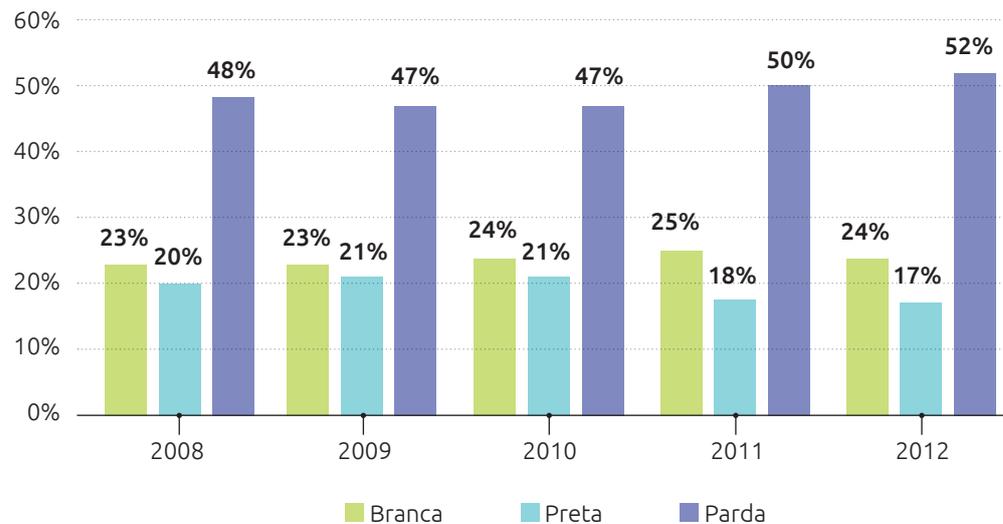


GRÁFICO 4

Percentual de alunos de cor branca, preta e parda
Escolas a mais de 100m de favela(s)

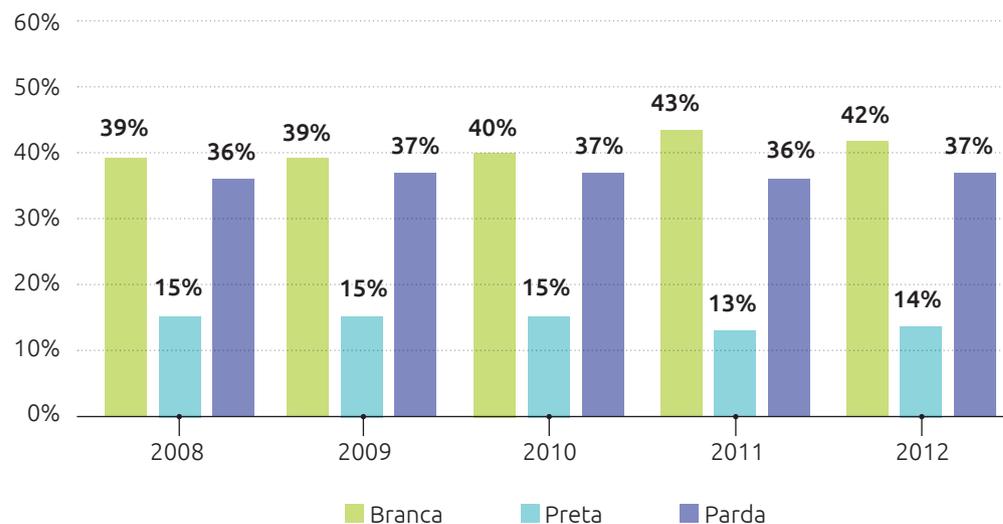


GRÁFICO 5

Percentual de escolaridade materna baixa

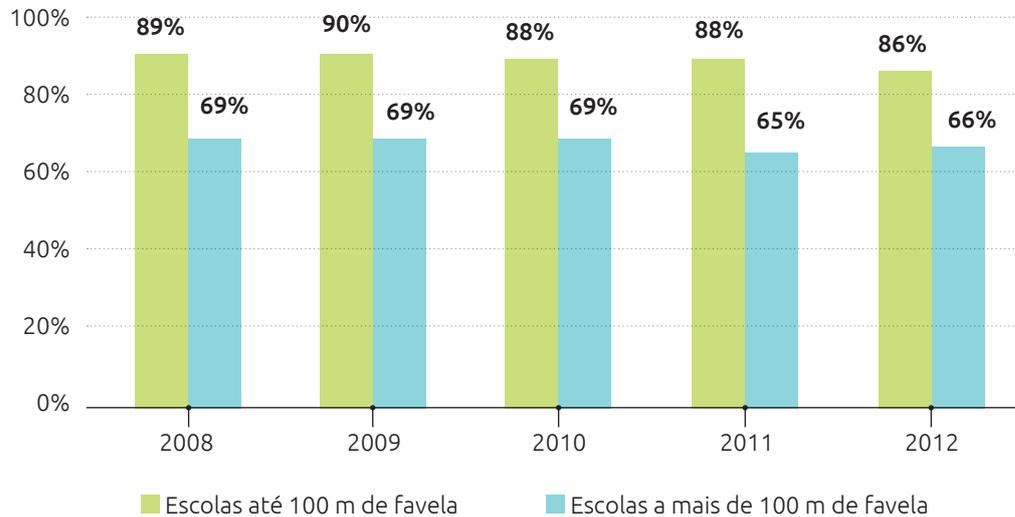
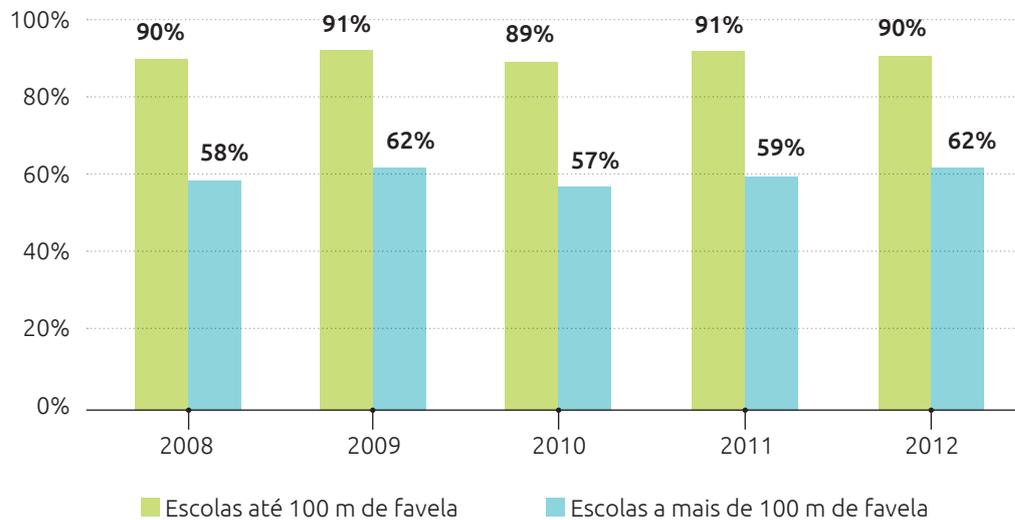


GRÁFICO 6

Percentual de alunos que moram em favela



Em relação à variável escolaridade materna, esta foi dividida em alta e baixa, sendo baixa: mães que são analfabetas, tem primeiro grau completo e incompleto; e alta: mães que tem segundo grau e ensino superior. O banco de dados não especifica se as mães que declararam segundo grau e ensino superior concluíram ou não essas modalidades de ensino.

É possível observar que o maior percentual de mães com escolaridade mais baixa é encontrado no grupo de escolas que se localizam até 100 metros de favela(s). Entretanto, nos dois grupos de escolas esse

percentual não varia ao longo dos cinco anos, exceto pela pequena redução total na parcela de mães com esse nível de escolaridade.

Para observar o cenário do nosso estudo, calculamos o percentual de alunos que moram em favelas, dividindo as escolas em até 100m de favela(s) e a mais de 100 metros de favela(s), entretanto, não separamos os segmentos. É possível perceber que a distribuição ao longo dos anos permanece estável.

SEGREGAÇÃO GERAL NA REGIÃO

Neste procedimento analítico, passamos a não mais distinguir as escolas por distância das favelas, mas tratamos todas as escolas da região, em conjunto. Utilizamos o índice GS, que é uma medida precisa para pensar no nível de segregação da unidade de análise em questão (conjunto das escolas).

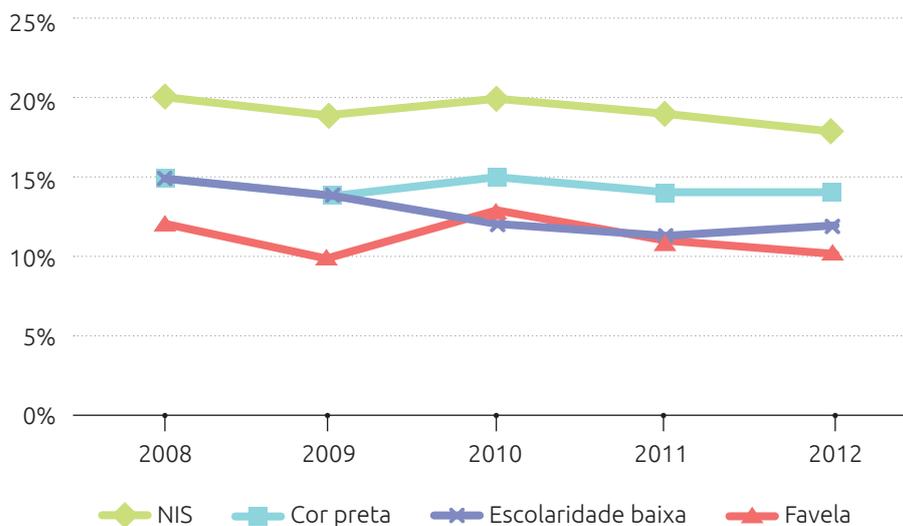
Calculamos o índice considerando todas as escolas estudadas e para todos os cinco anos, com objetivo de verificar a porcentagem de alunos que deveriam ser transferidos para outra escola para que o grupo de escolas estudadas ficasse mais próximo de uma distribuição equilibrada de alunos que moram em favela. A equação para realização deste cálculo é: $GS = 0,5 (\sum |Fi/F - Ti/T|)$

Para o cálculo do GS das escolas, incluímos todos os alunos, em que F_i representa o número de alunos que moram em favela na escola i ; T_i representa o número total de alunos na escola i ; F representa o número total de alunos que moram em favela em todas as escolas estudadas; e T representa o número total de alunos em todas as escolas estudadas.

O gráfico 7 apresenta o GS do universo de escolas estudadas referente a características do alunado como: ter NIS; morar em favela; mães com escolaridade baixa e cor preta.

GRÁFICO 7

Índice de Segregação 2008 a 2012



O primeiro comentário diz respeito a um dado que pode parecer surpreendente. O “fator favela” surge como o de menor impacto na segregação, comparado aos demais. É necessário, porém, lembrar que, pelo próprio método de cálculo, o GS é afetado pela proporção de pessoas em desvantagem para o fator em foco. Assim, o fato de mais de 60% dos alunos serem residentes em favelas faz com que sua distribuição seja tendencialmente mais homogênea que, por exemplo, a distribuição dos alunos de cor preta, que estão em bem menor proporção na amostra. De qualquer forma, nessa análise ainda descritiva, a residência em favela se mostrou o fator mais fraco de segregação nas escolas em foco, mesmo considerando a escolaridade baixa de mães, algo com também elevada proporção na amostra. Observa-se alguma flutuação no GS, mais para baixo, mas nada que possa ser registrado como uma tendência clara à redução na segregação.

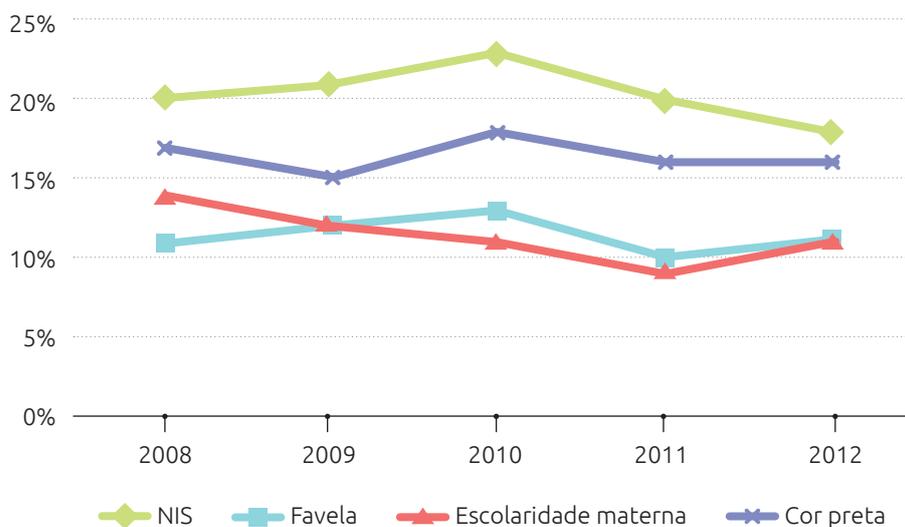
Os dados apresentados sugerem que, de maneira geral, não existe uma grande variação na porcentagem de alunos nas características analisadas, que deveriam trocar de escola para que o grupo de escolas estudado fosse mais equânime. Contudo, esse indicador já era especialmente baixo, considerando padrões internacionais, ou mesmo o conjunto do município do Rio de Janeiro, quando calculado para outras variáveis, como cor, escolaridade dos responsáveis, pobreza ou atraso escolar.

Certamente, os indicadores de segregação se elevariam, caso todas as escolas fossem incluídas no cálculo do índice de segregação, isso é, escolas da rede municipal, escolas da rede privada e escolas da rede federal. Os dados do Censo Escolar indicam que 25% dos estudantes que estudam no ensino fundamental regular da cidade do Rio de Janeiro estão em escolas privadas (ALVES et al, 2010). Certamente, dada forte presença de uma população com maior renda na região, esse percentual deve ser bem mais elevado.

Calculamos também o GS separadamente por segmento. O GS um pouco mais elevado no primeiro segmento é esperado. Trata-se de fenômeno estatístico. O número menor de escolas de segundo segmento torna quase inevitável que os alunos desse segmento estejam mais “misturados”.

GRÁFICO 8

Índices de Segregação no 1º segmento



Uma explicação para esse cenário descrito no gráfico 8 é que se estima que em torno de 80% dos alunos de 1º segmento da rede pública de ensino do Rio de Janeiro moram até 1 km de suas escolas (ALVES et al., 2010). Estudos sobre a influência da vizinhança na escola ressaltam que o local em que a escola está localizada pode ser um dos fatores que influenciam a composição do seu corpo discente, já que as escolas tendem a receber alunos que residem próximos a ela (SKYES, 2011; BURGOS, 2009). Deste modo, os alunos que moram em favela tendem a estar concentrados nas escolas localizadas mais próximas das favelas.

ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS DE SEGREGAÇÃO: UM MODELO MULTIVARIADO

Calculamos o índice SR, que representa um indicador de segregação entre todas as escolas estudadas a cada ano. Esse índice não é muito adequado a estudos longitudinais, por ser afetado pela variação na quantidade geral e proporção de alunos em desvantagem. O índice indica, com valor 1, a distribuição perfeita de alunos com uma determinada característica entre as escolas do conjunto analisado. A sua resultante é um escore para cada escola, variando entre 0 e infinito.

Num primeiro momento, calculamos esse índice para todas as escolas estudadas no ano de 2008, com objetivo de verificar quais escolas apresentavam índices com maior discrepância referente à variável “morar ou não em favela”. A equação para realização deste cálculo é: $SR = (F_i / F) / (T_i / T)$

Para o cálculo do SR das escolas, incluímos todos os alunos, em que F_i representa o número de alunos que moram em favela na escola i ; T_i representa o número total de alunos na escola i ; F representa o número total de alunos que moram em favela em todas as escolas estudadas; e T representa o número total de alunos em todas as escolas estudadas.

As escolas que apresentaram índices variando até 0,55 (um desvio-padrão abaixo da média geral, sempre igual a 1), foram escolhidas como as que apresentaram menor concentração de alunos moradores de favela no ano de 2008. A partir dessa identificação das escolas mais segregadas quanto à menor presença de alunos moradores de favelas, fizemos regressões logísticas com todos os cinco anos estudados, estimando as razões de chance para cada um dos fatores de desvantagem, quanto à presença nessas escolas.

Explicando de outra forma, a partir da definição de escolas com menor proporção relativa de alunos favelados para o ano-base de 2008, passamos a tentar observar quais as chances de um aluno morador de favela ingressar nessas escolas, nos anos subsequentes, controlando por outros fatores reconhecidos de desvantagem.

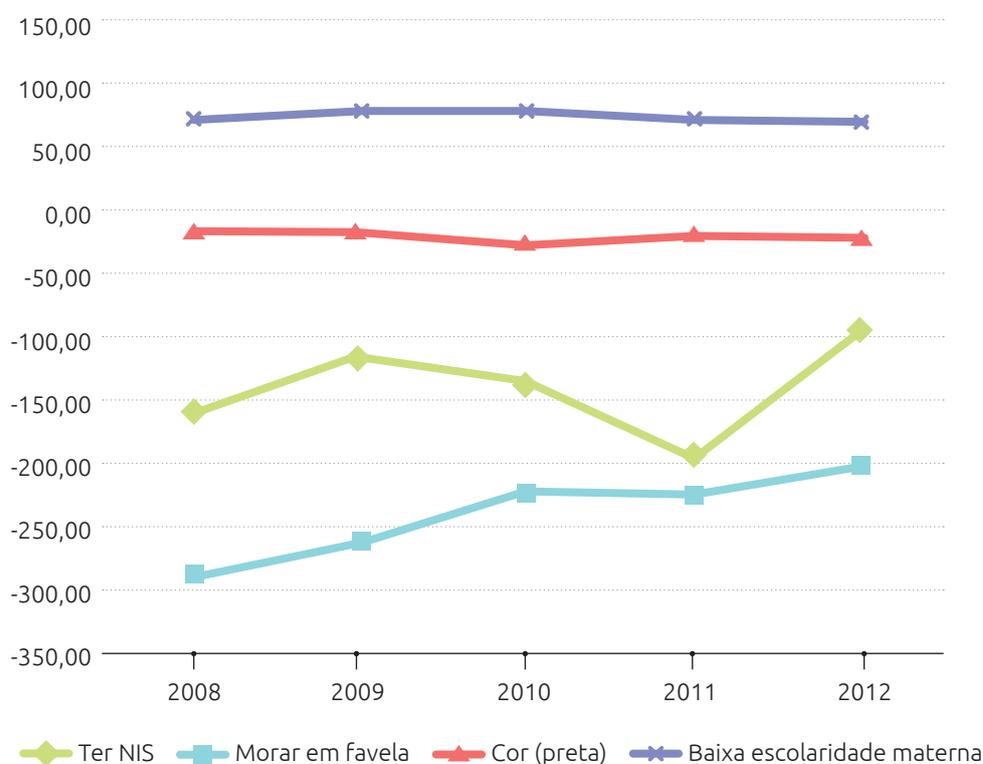
Uma possível objeção a esse procedimento seria que poderia ter havido alguma alteração em quais escolas receberiam menores proporções de alunos moradores de favelas com o SR mais baixo se “deslocando” para outras. Se isso fosse verificado, a definição da linha de base, em 2008, das escolas mais segregadas imporia o risco de que a redução da força segregadora da residência em favela indicasse não uma redução real do fenômeno, mas uma espécie de causalidade espúria. A forma de controle adotada para essa ameaça foi o cálculo da matriz de correlações (rho de Spearman) entre as posições das escolas em um ranking do SR. Esse cálculo mostrou que as posições relativas das escolas, comparadas quanto a seu SR referente à condição de moradia em favela, é extremamente estável, de 2008 a 2012 (rho sempre superior a 0.9). Isso é, as escolas com maiores índices de segregação foram basicamente as mesmas ao longo do período. A mesma matriz de

correlações, calculada para as três outras variáveis indicadoras de desvantagem, mostrou tendência menos estável, ainda que sempre com coeficientes também elevados, como esperado.

Dois modelos comparativos foram adotados. No primeiro, as escolas com SR mais baixo foram confrontadas com todas as demais. No segundo, foram isoladas as escolas de SR mais baixo e confrontadas com as de SR mais alto, ou seja, as com menores e maiores proporções relativas de alunos moradores de favelados em 2008. A ideia foi, no segundo procedimento, maximizar os efeitos das condições de desvantagem, comparando apenas as escolas mais e menos segregadas, nove em cada grupo.

GRÁFICO 9

Regressão logística para chance (%) de matrícula em escola com baixo SR em 2008 (todas as escolas)¹¹

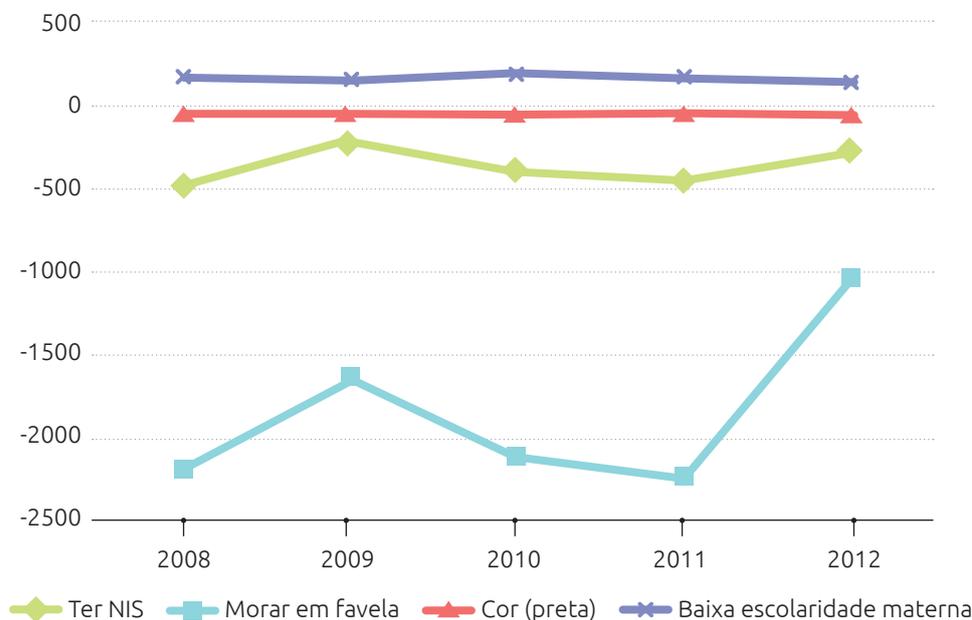


Esses modelos multivariados alimentam alguma “esperança” para a hipótese inicial da pesquisa e parecem justificar o interesse em um estudo dessa natureza, como um ensaio para futuros estudos mais robustos. Nos gráficos 9 e 10, as razões de chance já estão convertidas para percentuais. Todos os coeficientes apresentados são significativos ($p < 0,001$). Assim, observa-se uma discreta redução na desvantagem dos alunos favelados para matrícula nas escolas mais seletivas quanto a essa condição, no ano base de 2008. Ainda que, como previsto, a probabilidade relativa de um aluno residente em favela estar matriculado em uma escola com baixa presença de outros alunos favelados seja sempre inferior à dos demais fatores, a força “negativa” dessa variável sofreu acentuada redução após as UPPs, com uma tendência diferente das variáveis associadas à cor ou escolaridade da mãe.

11 Escolaridade da mãe: ordinal crescente (1 a 5); Cor: preta

GRÁFICO 10

Regressão logística para chance (%) de matrícula em escola com baixo SR em 2008 (escolas com SR mais alto ou mais baixo)



A comparação com essas duas variáveis é mais pertinente que a comparação com a variável que indica a presença do NIS no registro do aluno, já que, como mencionado e demonstrado, o percentual de alunos com NIS cresce consideravelmente nesse período. As causas são duas: os programas que exigem tal registro se alastram pelo país e no Rio de Janeiro; e o registro do NIS tem um caráter cumulativo. Uma vez inserido no sistema de informações, tal registro não é mais apagado. Assim, mesmo que o estudante deixe de ser beneficiário de programa, o registro do NIS permanece. Com um número fortemente crescente, o NIS, inevitavelmente, enfraquece enquanto marcador de um fator de segregação¹². Já, as variáveis indicativas de residência em favela, escolaridade de mãe e cor, permanecem estáveis em suas proporções de valores indicativos de desvantagem, mesmo que reduzidas quanto ao número de informações ausentes. Por isso, pode-se considerar a bem discreta tendência à redução da desvantagem relativa para matrícula de alunos favelados em escolas mais “exclusivas”, detectada em um modelo multivariado, com controles para outros fatores importantes de desvantagem como uma possível consequência de alterações introduzidas a partir das UPPs, sobretudo porque essa tendência se manifesta após a o evento de criação das mesmas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados buscaram contribuir para o debate sobre as implicações do programa das UPPs e as oportunidades educacionais no sistema de ensino municipal no Rio de Janeiro. Foram tratados e analisados ao longo de 2014/2015, quando as UPPs ainda não acumulavam problemas mais

¹² Seria possível, ao menos hipoteticamente, agregar as informações diretamente do cadastro do Bolsa Família, para termos maior precisão quanto a quem são os reais beneficiários deste programa. Contudo, esta operação, por razões logísticas, estava além de nosso alcance. Por outro lado, a própria tendência a expansão ininterrupta deste programa, mesmo em contexto de redução de pobreza (naquele período), sugere que os mecanismos de ingresso no programa foram muito mais acentuados que os de saída.

severos, conforme se observou a posteriori. Por ser uma política de segurança relativamente recente e considerando as inúmeras limitações técnicas de um estudo ainda exploratório, os dados sugerem cautela aos serem analisados. Entretanto, percebe-se um possível efeito, ainda que discreto, quanto aos impactos das UPPs nas escolas, tornando o grupo de escolas localizadas a mais de 100 metros de favela(s) um pouco mais heterogêneas, quanto ao seu corpo discente, no ano de 2012 quando comparado ao ano de 2008.

Há uma ameaça à nossa hipótese, já que, a partir de 2010, coincidindo com a implantação das UPPs, a SME inaugurou um programa com potenciais efeitos dessegregadores: a matrícula *online*, com escolha dos pais e aleatorização de parte da distribuição das vagas entre as escolas. Contudo, se esse programa tem, de fato, efeito dessegregador concorrente com um possível impacto das UPPs, tal tendência deveria se manifestar em todos os indicadores de potencial desvantagem, o que não se manifestou. Existe, também, o fato, de o desenho desse programa de matrícula *online* ser mais efetivo a partir de 2012/2013, o que excede o período aqui estudado. Em acréscimo, estudo bem posterior à análise desses dados (BARTHOLO; COSTA, 2015) revelou o perturbador resultado de uma pequena elevação no índice geral de segregação no Rio de Janeiro, após a implantação da “loteria” de matrículas, o que, em alguma medida, protege o valor do resultado aqui exposto.

Assim, as análises de modelo multivariado indicaram que, de maneira geral, houve uma discreta tendência à redução da desvantagem relativa para matrícula de alunos favelados em escolas que, em 2008, eram consideradas mais “exclusivas” ou “seletivas” para esse público. Essa consideração é plausível, uma vez que foram controlados outros fatores importantes de desvantagem, que não deveriam ser afetados diante de alterações introduzidas a partir das UPPs.

Como possíveis desdobramentos deste estudo demanda-se a observação de série histórica mais longa e desenho longitudinal, em nível de alunos, analisando não só aqueles matriculados nas escolas da região, mas também os moradores da área, e comparando áreas com UPPs e áreas que não foram pacificadas. Já que os dados explorados ficaram restritos a uma região específica da cidade não foi possível generaliza-los. Todavia, o resultado encontrado é estimulante para aguçar pesquisas educacionais que vão além da escola e alunos, observando com políticas públicas externas também podem impactar as oportunidades educacionais e o cotidiano escolar. Por fim, a visível deterioração da política de UPPs, à medida que se expandiu e possivelmente por um efeito de maturação que remove seu caráter de novidade pode ainda proporcionar interessantes aspectos a ser explorados em futuros estudos. Consideramos, por fim, que os procedimentos técnicos adotados neste trabalho exploratório merecem ser expostos à crítica rigorosa nos meios a que pretende circular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gustavo; BORGES, Waleska. Lições do medo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 5 de junho de 2005, p.25.

ALVES, Fátima.; BONAMINO, Alicia; LANGE, Wolfram. A geografia objetiva de oportunidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz. C. Queiroz; et al. **Desigualdades urbanas, desigualdades escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/ UFRJ, 2010.

ALVES, Fátima.; RIBEIRO, Luiz.C.Queiroz.; FRANCO, Creso. Segregação Residencial e Desigualdade escolar no Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz, C. Queiroz.; KAZTMAN, Ruben. **A cidade contra a escola? Segregação urbana e desigualdade educacionais em grandes cidades da América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital: FAPERJ; IPPES, 2008.

BARTHOLO, Tiago L.; COSTA, M. Turnos e segregação escolar: discutindo as desigualdades escolares. **Cadernos de Pesquisa**, v.44, p.670 - 692, 2014.

BARTHOLO, TIAGO LISBOA; **COSTA, M.** Evidence of a School Composition Effect in Rio de Janeiro Public Schools. *Ensaio*, v.24, p.1 - 24, 2016.

BARTHOLO, Tiago. Measuring Between-School Segregation in an Open Enrollment System: The Case of Rio de Janeiro. **Journal of School Choice: International Research and Reform**, vol. 7, n.3, pp. 353-371, 2013.

BARTHOLO, Tiago. **School segregation in Rio de Janeiro public network: causes and consequences**. 258 páginas. Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 21 de março de 2014.

BARTHOLO, Tiago.; COSTA, Marcio. School Segregation and Educational Opportunities: Analysing the impact of a 'lottery system' in Rio de Janeiro Public Schools. In: **European Conference on Educational Research - ECER 2015**, 2015, Budapeste. Education and Transition - Contributions from Educational Research, 2015.

BRITO, Márcia S. T.; COSTA, M. Práticas e percepções docentes e suas relações com o prestígio e clima escolar das escolas públicas do Município do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Educação** (Impresso), v.15, p.500 - 510, 2010.

BURGOS, Marcelo. Segregação Urbana e Segregação Institucional. Trabalho apresentado no **XIV Congresso Brasileiro de Sociologia**. Rio de Janeiro, 28 a 31 de julho de 2009.

BURGOS, Marcelo; CAVALCANTI, Mariana; BRUM, Mario; AMOROSO, Mauro; PEREIRA, Luiz Fernando. O Efeito UPP na Percepção dos Moradores das Favelas. **Desigualdade & Diversidade (PUCRJ)**, v. 11, edição ago/dez 2012, 2013, p. 49-97.

BUTELLI, Pedro. **O impacto das UPPs sobre a performance escolar no Rio de Janeiro**. 49 páginas. Dissertação - Fundação Getúlio Vargas Escola de Pós-graduação em Economia, 17 de setembro de 2012.

CANO, Ignacio ; SILVA, Eduardo Ribeiro. Old strategies and new approaches towards policing drug markets in Rio de Janeiro. **Police Practice and Research**, v. 17, p. 1-12, 2016.

CANO, Ignacio.; BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo. **OS DONOS DO MORROOs donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: LAV/UERJ, 2012.

CARVALHO, J. T.; RIEHL, K.; KOSLINSKI, M. C.; **COSTA, M.** Segmentação Socioespacial, Oportunidades Escolares e Patrimonialismo - sobre a construção de hierarquias internas aos sistemas públicos de ensino. *Pesquisa e Debate em Educação*, v.6, p.111 - 130, 2016.

COSTA, M. Famílias e acesso diferenciado a escolas públicas prestigiadas: um estudo de caso. **Educação em Revista** (UFMG. Impresso). , v.26, p.227 - 248, 2010.

COSTA, M.; BARTHOLO, TIAGO LISBOA Padrões de segregação escolar no Brasil: um estudo comparativo entre capitais do país. **Educação & Sociedade** (Impresso), v.35, p.1183 - 1203, 2014.

COSTA, M.; KOSLINSKI, Mariane C. Escolha, estratégia e competição por escolas públicas. **Pró-Posições** (UNICAMP. Impresso), v.23, p.195 - 213, 2012.

COSTA, M.; KOSLINSKI, Mariane C. Quase-mercado oculto: a disputa por escolas "comuns" no Rio de Janeiro. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas. Impresso), v.41, p.246 - 266, 2011.

COSTA, M.; PRADO, Ana P.; ROSISTOLATO, Rodrigo "Talvez se eu tivesse algum conhecimento...": caminhos possíveis em um sistema educacional público estratificado. **Interseções** (UERJ), v.14, p.165 - 193, 2013.

FLEURY, Sonia. Militarização do social como estratégia de integração - o caso da UPP do Santa Marta. **Sociologias** [online], vol.14, n.30, mai./ago 2012, p. 194-222.

GORARD, Stephen.; TAYLOR, Chris.; FITZ, John. **School, markets and choice policies**. London: Routledge Falmer. 2003.

GUIA DE MATRÍCULA, 2014. Disponível em: < http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4463799/4112236/GUIA_matriculageral_201414.11.pdf>

KOSLINSKI, M. C.; BARTHOLO, T. L.; BRUEL, A. L. O.; **COSTA, M.** Caminho Marcado: transição entre escolas públicas municipais na cidade do Rio de Janeiro. *Educação em Foco (Juiz de Fora)*, v.18, p.83 - 115, 2014.

RIBEIRO, Fernanda. Escola e favela: uma comparação entre os anos 1950 e os anos 2000. In: BURGOS. Marcelo.; PAIVA, Angela. **A escola e a favela**. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Palla, 2009.

RIBEIRO, L.C.Q; KOSLINSKI, M. C. A cidade contra a escola? O caso do Município do Rio de Janeiro. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 4, p. 351-378, 2009.

SILVA, Eduardo Ribeiro Violência armada e Educação no Rio de Janeiro: Impactos educacionais das Unidades de Polícia Pacificadora. **Tese de Doutorado**, UERJ/Ciências Sociais. Ano de obtenção: 2015.

SILVA, Nelson.; HASENBALG, Carlos. Raça e oportunidades educacionais no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**, n. 18, maio 1990, p.73-91.

SKYES, Brooke. Between neighborhood and school: geography and education in Netherlands. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, vol. 102, n. 5, 2011, p. 607–614

DOSSIÊ: VIOLÊNCIA EM CONTEXTO ESCOLAR E ESCOLA EM CONTEXTO VIOLENTO

O DIÁLOGO COMO PRESSUPOSTO DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO AMBIENTE ESCOLAR

VINICIUS BANDERA

Pós-doutorado História Social (USP). Doutorado Sociologia (UFRJ). Mestrado Ciência Política (UNICAMP). Professor da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

RESUMO

Este artigo está dividido em cinco partes: 1) introdução ao que podem ser ou não violências ocorridas no seio da escola; 2) apresentação analítica de uma tipologia acerca dessas violências, distinguindo-as de meros conflitos e indisciplinas diante das regras escolares; 3) apresentação analítica de uma metodologia crítico-dialógica para lidar com essas violências; 4) análise envolvendo multiculturalismo e escola cidadã; 5) dois resultados empíricos dando conta do emprego de metodologias crítico-dialógicas na abordagem de violências no âmbito escolar. O estudo está balizado por propostas crítico-dialógicas, que têm as trocas horizontais (dialogicidade), a democracia, a cidadania, a autoridade (sem autoritarismo e sem “licenciosidade”) e o multiculturalismo como pressupostos. Pressupostos estes que podem ser sintetizados em uma palavra-conceito: diálogo. O artigo defende a hipótese de que o diálogo pode ser um pressuposto de prevenção à violência no âmbito escolar, utilizando metodologias crítico-dialógicas, sobretudo o pensamento de Paulo Freire e alguns de seus mais importantes seguidores: Carlos Alberto Torres e José Eustáquio Romão. Nas considerações finais são dados alguns exemplos de projetos que utilizaram o diálogo como pressuposto de prevenção à violência no âmbito escolar.

Palavras-chave: Diálogo; violência na e da escola; cidadania; democracia; escola cidadã.

ABSTRACT

THE DIALOGUE AS ASSUMPTION OF PREVENTION OF VIOLENCE IN THE SCHOOL ENVIRONMENT

This article is divided into five parts: 1st) introduction to what may or may not be violence within the school; 2st) an analytical presentation of a typology about those violences, distinguishing them from mere conflicts and indisciplines in relation so school rules; 3st) analytical presentation os a critical-dialogical methodology to deal with those violences; 4) analysis involving multiculturalism and citizen school; 5) as a conclusion, two concret results are presented,reporting on the success achieved on violonce in schools through the use of critical-dialogic methodologies. All this study is based on critical-dialogical proposals, which have horizontal exchanges, democracy, citizenship, authority (without authoritarianism and without licentiousness) and multiculturalism as presuppositions. These presuppositions that can be synthesized in a concept word: dialogue. The text defends the hypothesis that the dialogue can be the presumption of prevention to violence in the school scope. This hypothesis is our object of study and our objective is to defend this hypothesis through critical dialogical pedagogy, especially the thoughts of Paulo Freire and some of his most important followers: Carlos Alberto Torres and José Eustaquio Romão. In the conclusion are given some examples of projects that used the dialogue as a presumption of violence prevention in school.

Keywords: Dialogue; violence in school; citizenship; democracy; citizen school.

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.942

Data de recebimento: 12/11/2018 – Data de aprovação: 8/03/2019

INTRODUÇÃO AO QUE PODE SER ENTENDIDO COMO VIOLÊNCIA NO AMBIENTE ESCOLAR

Neste artigo, busca-se esclarecer, por meio de uma metodologia dedutiva/racionalista, o que pode ser a violência *lato sensu*, sua evolução ao longo da história e sua penetração na escola até chegar ao momento atual do multiculturalismo globalizado, no qual a tese da reprodução de Bourdieu e Passeron (1992) não se sustenta significativamente, por isso optou-se por utilizar a metodologia/pedagogia freiriana para conduzir o objeto ao longo dos tópicos do artigo, visando apresentar os resultados de que a dialogicidade freiriana tem o diálogo como pressuposto de prevenção à violência no âmbito escolar.

Violência é antes e acima de tudo uma questão sociocultural, baseada em valores e regida por leis, normas, regras, regulamentos e regimentos que expressam esses valores. A construção sociocultural acontece ao longo da história, geralmente de cima para baixo, com o objetivo de impor um convívio social estável. Os valores da modernidade ocidental, decorrentes majoritariamente da Bíblia (tradição judaico-cristã) e do liberalismo, visam sobretudo garantir um *establishment* que tem a previsibilidade e a estabilidade como seus alicerces. Uma sociedade previsível e estável é aquela amparada em valores e leis reconhecidas comunitariamente, mesmo que uns poucos tenham, na prática, mais direitos, e até privilégios, em detrimento de muitas outras pessoas, o que foi frequente e legitimado legalmente antes do liberalismo, continuando, em bem menor proporção, no desenrolar desta corrente de pensamento.

A modernidade ocidental, em geral, é regida por valores que restringem legalmente a violência ao corpo e à propriedade privada estendida do corpo, isto é, bens materiais com valor monetário. Esses valores são repassados de geração a geração, de modo que todos os societários, desde a mais tenra infância, possa introjetá-los através de ensinamentos e exemplos familiares e, não raramente, religiosos, sendo estas duas fontes as primeiras a transmitirem às crianças os valores éticos de uma dada sociedade. Quando a criança é entregue à escola, essa entrega é social, socializante, que visa fazê-la adquirir uma formação cidadã e mercadológica (a preparação para uma futura inserção no mercado), baseada nos valores apontados, de modo a fazê-la alcançar um lugar legítimo e legal na sociedade e no mercado. É de se esperar que cada criança já saiba, ou venha a aprender no ambiente escolar, não por estudar, ou ter estudado, ética, direito, filosofia, política e/ou sociologia, o que é “certo” e “errado”, “bom” e “mau”, “bem” e “mal”. Entretanto, não poucas vezes, algumas crianças ainda não se apresentam preparadas para entrar na primária e principal instituição (a escola) imbuída de torná-la cidadã e futura profissional em alguma habilidade vendável no mercado.

Daí que há probabilidades de uma criança assim não preparada tender a contrariar regras escolares, que são caudatárias dos valores vigentes, vindo a tornar-se vítima de indisciplina escolar. Utiliza-se o vocábulo vítima, em lugar de autor(a), porque foi a educação familiar, e não a criança, que “falhou” em sua missão de educar. Antes do seu *début* escolar a criança é submetida a saberes diversos, uns predominando sobre outros, nem sempre harmoniosamente, nem sempre concordes entre si. Saberes que vêm não somente da família, mas também, comumente, da religião, de grupos de pares e da mídia/indústria cultural. Esses saberes tendem a ser condicionadores da vida escolar de cada aluno.

Bourdieu e Passeron (1992) chamam a atenção para o fato de que a escola é reprodutora da cultura da classe dominante, não tendo o propósito de ser constituída e regida por uma resultante dos valores de uma cultura mais ampla, na qual existam os valores da classe dominante e os valores das classes subalternas. Dada essa realidade objetiva, as crianças das classes subalternas, segundo os autores mencionados, têm mais dificuldades em termos de aprendizado e de relacionamento com a escola. Althusser (1970), influenciado por Gramsci, vê a sociedade capitalista permeada por aparelhos ideológicos e repressivos de Estado, entendendo a escola como um aparelho hegemônico em reproduzir a ideologia capitalista dominante.

Aqui, parece necessário relativizar esse pensamento, de qualidade um tanto quanto determinista, comungado por Bourdieu, Passeron e Althusser, pois considerar a escola como sendo absolutamente reprodutora da cultura/ideologia dominante é não reconhecê-la como um espaço de trocas socioculturais e não reconhecer que os alunos menos afeitos com os conhecimentos sistematizados pelos currículos escolares também obtêm ganhos de aprendizado, de cidadania e possíveis futuros ganhos mercadológicos ao frequentarem a escola.

Bárbara Freitag tem uma reflexão plausível a esse respeito, considerando que Bourdieu, Passeron e Althusser “caíram, por sua vez, nas armadilhas da reprodução, esgotando suas possibilidades explicativas e transformadoras”. Ela reconhece que os conteúdos curriculares podem “servir de instrumentos de ideologização, mas também de emancipação da criança carente”, entendendo “que a dimensão repressora e reprodutora é acompanhada de uma dimensão potencialmente emancipadora que pode e deve ser explorada para a transformação da sociedade em uma sociedade mais justa, livre e igualitária” (FREITAG, 1989, p. 13, 45, 47).

Essa relativização não invalida o fato de a escola não ser uma instituição política e ideologicamente neutra, buscando reproduzir, majoritariamente, a cultura/ideologia dominante, através da formação contínua de alunos destinados a aprender o que já está previamente sistematizado para ser aprendido. Nesse sentido, a escola é bem mais homogeneizadora do que a família, grupos de pares, a indústria cultural e a religião, que, com o passar dos tempos, perdeu o seu poder monopolista de ditar o que é “certo” e “errado”, o que é “bem” e “mal”, o que é a “verdade”.

Os ingressantes na escola vão encontrar uma instituição, em geral, partidária de uma cultura e ideologia a ser oferecida hegemonicamente, em detrimento de outras possíveis. Esse fechamento da escola em si, fazendo dela um dispositivo construído à revelia dos alunos, e também dos professores e demais partícipes da escola, faz com que esta instituição provoque um estranhamento – aqui se volta a Bourdieu e Passeron – nos alunos ingressantes, que tanto mais sentirão/sofrerão esse estranhamento quanto mais tiverem tido uma formação menos afinada com a da escola (BOURDIEU, 1983).

Esse estranhamento, que varia de aluno a aluno, pode ser a semente para futuras indisposições de alunos com a escola e vice-versa, podendo avançar para conflitos variados, como a indisciplina discente e até a violência, gerada nem sempre por alunos, mas também pela inabilidade da escola em se relacionar com culturas e subjetividades que não sejam a oficialmente escolar.

Com o advento da internet, espaço incomensurável de clivagens de culturas e subjetividades locais e globalizadas, a escola não tem mais o poder que tinha quando Foucault (1986) a identificou como uma instituição de sequestro, semelhante a várias outras (prisão, hospital etc.), que sequestrava identidades

diversificadas para submetê-las a uma só identidade, a identidade escolar, que se impunha como uma totalitária objetividade sobre a diversidade de subjetividades que ingressavam em seu seio.

Atualmente, a escola foi atingida pelo que Dayrell (1996, 2007) conceitua como ruir dos muros escolares, que implica considerar que os alunos, ao se encontrarem na escola, trazem essa diversidade de culturas e identidades/subjetividades, sendo isso um fator de congraçamentos e também de conflitos com a objetividade escolar, o que pode gerar indisciplinas e até violências por parte de estudantes e de profissionais da escola.

É consensual para a pedagogia dialógica/crítica, sob diversas denominações e contribuições, que a escola deve se flexibilizar diante dessa diversidade cultural e identitária, por exemplo, propondo a busca de denominadores comuns que visem equacionar o mundo não escolar e o mundo escolar, afastando-se de ser uma instituição de sequestro, conforme Foucault via a escola em seus estudos sobre o poder disciplinar. Daí a recomendação prudente de a escola inserir em seu projeto pedagógico a construção contínua e dialética de um canal de comunicação com as diversidades que a atingem. Esse canal de comunicação poderia ser um fórum de questionamentos sobre o que pode ser considerado ou não indisciplinas e violências, através de um confronto discursivo entre o que está escrito e a diversidade de interpretações a respeito.

A intenção é que esse confronto discursivo leve a consensos de que algumas ações, como agressões físicas e psicológicas (notadamente o *bullying*), e alguns preconceitos (racismo, homofobia, xenofobia, entre outros tipificados ou não na lei) são ações violentas. Outros consensos podem ser construídos por esse fórum, cabendo à escola capacitar seus agentes (principalmente os docentes) para que argumentem no sentido de tornar consensual o que pode ser ou não violência.

VIOLÊNCIAS NA ESCOLA E DA ESCOLA

Parece ser de bom alvitre que uma das primeiras providências ao se investigar a relação envolvendo violência e escola seja ter como referência uma tipologia que denote, também consensualmente, tipos básicos de violência no âmbito escolar. Bernard Charlot trata dessa questão com o devido cuidado que a mesma requer. Ele procura apontar tipos de agressões à integridade física que podem e devem ser absolutamente entendidas como violências. Quanto a isto, ele cita o homicídio e o estupro como dois tipos de agressões sobre as quais não devem pairar dúvidas de que constituem violência em termos absolutos. Em seguida, ele menciona socos, pancadas e pontapés como tipos de agressões físicas, no entanto, questiona se “todos os socos trocados entre os meninos com oito, nove ou dez anos” (CHARLOT, 2005, p.17) devem ser computados entre os dados estatísticos da violência escolar.

Prosseguindo em sua análise relativista, ele entende que ameaça de morte é um tipo de agressão, não diretamente física, que não pode deixar de ser vista como violência. Porém, considera ser difícil colocar sob o mesmo rótulo de violência “ameaças vagas de vingança, insultos, palavras racistas, palavras de desprezo, brincadeiras de mau gosto” e até furtos, “quando a vítima nem está presente” (CHARLOT, 2005, p. 17-18).

Suas observações, passíveis de serem contraditadas, refletem o quão complexo é o trato com a violência no âmbito escolar, sobretudo pelo fato de que a maioria do seu público é, em geral, de crianças ou adolescentes,

peessoas ainda em formação psicossocial, cuja agressividade natural pode ou não ser despertada ou desenvolvida a ponto de se tornar violência. Parece que uma pedagogia crítico-dialógica tem mais possibilidades de abrir uma mão dupla de comunicação envolvendo escola e estudantes do que uma pedagogia encerrada em si e para si, presuntivamente ontológica, impenetrável e imutável. Uma pedagogia crítico-dialógica se apresenta como um dispositivo resiliente em termos de prevenir e mitigar a violência na escola.

A denominação violência na escola foi utilizada em lugar de outras, porque neste texto se concorda com a tipologia posta por Charlot, segundo a qual a violência na escola “remete a fenômenos ligados à especificidade da escola; por exemplo, ameaças para que o colega deixe colar na prova ou insultos ao professor”. Trata-se também de uma “violência dentro da escola”, porém Charlot alerta que esta denominação também se refere a fatos violentos ocorridos na escola e não relacionados a estudantes e profissionais registrados na burocracia escolar, como, por exemplo, fatos violentos produzidos por alguém de fora que “invade a escola para acertar contas” (CHARLOT, 2005, p.20).

Além das violências na escola e dentro da escola, ele identifica a “violência da escola”, que também ocorre dentro da escola, a qual “é gerada pela própria instituição, sob várias formas, desde a bofetada até a chamada violência ‘simbólica’ (por exemplo, palavras racistas ou de desprezo dirigidas a um aluno)” (CHARLOT, 2005, p. 20).

Ainda dentro da compreensão do que seja, ou possa ser, o objeto violência no âmbito escolar, propõe-se contrapor indisciplina e violência. Sposito formula uma cuidadosa observação sobre o que pode ser visto como violência e como indisciplina em nossa sociedade ocidental em seu momento atual. Ela entende que violência é:

todo ato que implica ruptura de um nexos social pelo uso da força. Nega-se, assim, a possibilidade da relação social que se instala pela comunicação, pelo uso da palavra e pelo conflito, os limites entre o reconhecimento ou não do ato como violento são definidos pelos atores em condições históricas e culturais diversas. (SPOSITO, 1998, p. 60).

O reconhecimento ou não de atos violentos no seio escolar envolve “práticas de violência mais sutis”, como “o racismo ou a intolerância”, assim como “mecanismos relativos à violência simbólica” (SPOSITO, 1998, p. 60). Quanto à indisciplina, entendida tradicionalmente como transgressão às normas escolares, pode ser identificada pela escola como violência, podendo acontecer o contrário pela visão de sujeitos de atos violentos:

[...] condutas violentas, envolvendo agressões físicas, podem ser consideradas, pelos atores envolvidos, episódios rotineiros ou mera transgressão às normas do convívio escolar. Por estas razões, um dos aspectos ainda a ser investigado diz respeito ao modo como, no âmbito da instituição escolar, são constituídas as definições que designam e normalizam condutas – violentas ou indisciplinadas – por parte dos atores envolvidos: professores, alunos, funcionários, entre outros. (SPOSITO, 1998, p. 60).

Áurea Guimarães (1996) entende que as escolas “também produzem sua própria violência e sua própria indisciplina” (p. 77), quando “não toleram as diferenças” (p. 78), quando aplicam “uma lei única para todos os casos” (p.78), quando aplicam “uma disciplina homogeneizadora que valha para a escola toda” (p. 80), então a relação entre escola e estudante está “destinada ao fracasso” (p. 80), dado ao fato de que

a organização do ano escolar, dos programas, das aulas, a arquitetura, os prédios e sua conservação não podem estar distintos do gosto e das necessidades dos alunos, pois, quando a escola não tem significado para eles, a mesma energia que leva ao envolvimento, ao interesse, pode transformar-se em apatia ou explodir em indisciplina e violência (GUIMARÃES, 1996, p. 81).

DIALOGICIDADE FREIRIANA

Paulo Freire é um dos pioneiros em propor/teorizar uma pedagogia crítica e dialógica como forma de desenvolver um processo crítico e autocrítico envolvendo educadores e educandos como seres socioculturais. Reconhecer-se e reconhecer a cultura circundante são provavelmente a maior contribuição de Freire em torno da construção de uma pedagogia democrática, portanto participativa/ativa por parte de educadores e educandos, ambos empunhando o diálogo como “o indispensável caminho (Jaspers), não somente nas questões vitais para a nossa ordenação política, mas em todos os sentidos do nosso ser” (FREIRE, 2007, p. 116).

Ele constatou esta sua posição ao desenvolver um “método” de alfabetização de adultos com pessoas pobres, um “método” cuja característica fundamental é ser crítico-dialógico, por não se resumir a alfabetizar, mas alfabetizar dialogando culturalmente de modo que os educandos compreendam que o analfabetismo é produto de uma cultura de opressão política, ideológica e socioeconômica. Nesse contexto, os analfabetos são considerados oprimidos, devendo ser libertados pela educação crítica, que por sua vez os leva a compreender sua situação de opressão dentro da cultura em que estão inseridos. A educação proposta por Freire (2005, 2007) apresenta-se como uma prática da liberdade, nisso consiste a sua pedagogia do oprimido: em lugar de o educador impor seus ensinamentos e sua cultura aos educandos, ao estilo da educação bancária por ele denunciada, Freire propõe uma troca (dialogicidade) entre os ensinamentos dos educadores e sua cultura com os aprendizados e a cultura dos educandos.

Essa proposta freiriana, embora tenha sido formulada e aplicada primeira e majoritariamente à alfabetização de adultos, tem grande possibilidade de alcançar êxito no ambiente escolar de crianças e adolescentes, justamente por ter o diálogo como fundamento. O diálogo sempre pautado pela disciplina hierarquizada com base nas regras escolares, pelas quais os educadores têm uma ascendência sobre os educandos, o que não impossibilita a necessária dialogicidade proposta por Freire. Essa disciplina é válida não somente para os educandos, mas também para os educadores; uma disciplina despertadora e fomentadora de autodisciplina, de respeito mútuo. Essa formalidade disciplinar está presente na proposta freiriana de alfabetização de adultos e também direcionada à escola de crianças e adolescentes, bem como ao processo pedagógico familiar, conforme será possível verificar a seguir.

Em uma entrevista concedida em 1988, Freire se opõe ao que ele denomina genericamente de “psicologia nova, psicologia moderna”, através da qual “pai não manda mais nada, mãe não manda coisa nenhuma, menino faz o que quer, comigo aqui não, é na psicologia antiga” (VIANNA et al., 1989, p. 3); e ele explica o que chama genericamente de “psicologia antiga”, assinalando que não se trata de “psicologia do chinelo”, mas de uma concepção psicopedagógica na qual a autoridade, disciplina e liberdade estão inter-relacionadas: “Eu acho que a disciplina é uma das tarefas da autoridade, é trabalhar no sentido de a liberdade assumir a disciplina como necessidade e boniteza” (VIANNA et al., 1989, p. 4) Nesse sentido, a autoridade não se confunde com autoritarismo,

porque a autoridade é necessária como a liberdade. É preciso deixar de aceitar de um lado o autoritarismo e, do outro, a licenciosidade. Porque na licenciosidade tu também não tens a liberdade, tu tens anarquia, não no sentido filosófico, tu tens “nada”, tem bagunça. VIANNA et al., 1989, p. 5).

Quanto à maneira de ser exercida, Freire considera que “a autoridade tem que ser séria, coerente, não pode ser manhosa, nem safada, a liberdade precisa encontrar uma razão de ser de crença da palavra e do testemunho da autoridade. Você já imaginou um pai debochado, um pai que mente?” (VIANNA et al., 1989, p. 4). Freire tem a convicção de que a escola não deve abrir mão de sua posição de comando/coordenação na hierarquia pedagógica, enfatizando que “o movimento é dialético: porém, como a escola é a agência de informação, supõe-se que ela saiba mais do que o menino. O que ela devia fazer era começar um processo de ensinar ao menino o que é adequado e daí dar o salto com ele” (VIANNA et al., 1989, p. 8).

Doze anos depois, Freire voltou a tratar do tema centrando suas considerações na família, alertando para o fato de que os pais têm que exercer sua autoridade não autoritária, mas libertária, sobre os filhos, agindo assim em defesa de uma disciplina que leve à autodisciplina como meio de formação preventiva a atitudes vistas consensualmente como antissociais: “A mim me dá pena e preocupação quando convivo com famílias que experimentam a ‘tirania da liberdade’, em que as crianças podem tudo: gritam, riscam as paredes, ameaçam as visitas em face da autoridade complacente dos pais, que se pensam, ainda, campeões da liberdade” (FREIRE, 2000, p.18).

Freire é coerente em distanciar autoridade de autoritarismo e em distanciar liberdade de “licenciosidade”. “Como aprender democracia na licenciosidade em que, sem nenhum limite, a liberdade faz o que quer ou no autoritarismo em que, sem nenhum espaço, a liberdade jamais se exerce?”, ele questiona propugnando a imprescindibilidade de um equilíbrio entre autoridade e liberdade na educação de uma criança, para que haja “o sonho democrático de uma autoridade ciosa de seus limites em relação com uma liberdade zelosa igualmente de seus limites e de suas possibilidades” (FREIRE, 2000, p.18).

Tanto quanto a sua fala em relação à escola, a fala de Freire em relação à família é de cunho preventivo, acreditando que ambas as instituições têm a capacidade e o dever de prevenir conflitos, indisciplinas e até violências, desde que façam uso de sua autoridade de forma democrática, entendida como dialógica.

A GLOBALIZAÇÃO MULTICULTURAL

No atual mundo globalizado, permeado pelo multiculturalismo, a tendência é de os choques multiculturais se agravarem devido a uma maior diversidade de gostos, valores e práticas envolvendo orientações ideológicas, políticas, sexuais, comportamentais, geracionais, entre outras. Daí que, atualmente, mais do que em um passado recente, meados do século XX, por exemplo, quando a homogeneização e a estabilidade culturais eram dominantes, faz-se mais necessária a construção conjunta de um diálogo de modo a aparar arestas divergentes e se chegar a um denominador comum em termos de convivência multicultural.

Pelo fato de a escola ser o *locus* de maior expressão em termos de formação/construção de valores compartilhados, um dos *loci* principais – provavelmente o principal – de conagração de diversidades culturais; então é prudente que ela assuma – além do dever de formar pessoas para o mercado – o papel preponderante de promover o diálogo democrático e cidadão com vistas a harmonizar o pequeno mundo escolar e propiciar a expansão dessa harmonia para o grande mundo para além dos muros escolares.

Sem a proposição desse diálogo, a tendência é a escola correr o risco de ser acolhedora, e até reprodutora, subliminarmente ou não, de forma autoritária e alienadora, de conflitos multiculturais que emigram da sociedade para o seu interior. A escola reúne, assim, uma multidão de refugiados forçados a cumprir valores e normas de conduta escolar, que, não raramente, chocam-se com os valores e normas de conduta desses ingressantes. Isso facilita a ocorrência de conflitos, indisciplinas e até violências por não ter havido uma construção dialógica e esclarecedora (consciência crítica) de um contrato consensual de convivência escolar, buscando compreender o que são esses eventos, segundo várias leituras possíveis, com base em leis, normas escolares e vivências do público escolar. Permanentes exercícios críticos e autocríticos de cada personagem escolar consigo e com seus parceiros de convívio podem minimizar a ocorrência de episódios de conflito, indisciplina e violência. A escola seria, assim, algo semelhante ao que Foucault (2010, p. 106) denomina pirâmide de olhares, com a diferença de que seria uma pirâmide não para vigiar e punir, mas para fortalecer em todos a construção e reconstrução desse diálogo solidário aqui proposto.

A escola do século XXI, para ser democrática e cidadã, não pode abrir mão de diálogos mais amplos que incluam questões multiculturais. Os movimentos sociais que marcaram os protestos – e até revoluções armadas – reivindicatórios entre o final do século XIX e meados do século XX estiveram condicionados por contradições envolvendo predominantemente o capital *versus* o trabalho. Contradições essas basicamente protagonizadas por classes, através das amplas categorias de proletariado *versus* burguesia. As reivindicações fundamentais eram mormente de caráter econômico, focadas na desigualdade socioeconômica produzida pelos processos contínuos e complementares de acumulação, centralização e concentração de capitais em mãos dos grandes conglomerados capitalistas. Questões multiculturais, quando muito, apareciam marginalizadas pelas questões macro socioeconômicas. No entanto, a partir do final do século XX até o momento atual têm aparecido com maior intensidade e visibilidade questões micro de caráter multicultural, envolvendo pautas específicas como etnias, gêneros, orientações sexuais, nacionalidades, “subnacionalidades” etc.

O multiculturalismo reforça e vai além da democracia formal baseada em classes, fundada, na modernidade ocidental pelos vários tipos de liberalismo, tendo Locke como primeiro marco sistematizador, alcançando sua maturidade através da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que não dão conta de atuar sobre especificidades micro de que se trata aqui.

Em lugar de centrar sua atenção em categorias amplas, como classes sociais, o multiculturalismo é dirigido a defender minorias e grupos específicos, o que não implica dizer que ele requeira uma democracia e uma cidadania especificamente para si; pelo contrário, ele se afirma como um complemento das teorias cidadãs e democráticas classistas, trata-se de um aprofundamento cidadão e democrático, não tencionando deixar de fora das garantias cidadãs e democráticas nenhum grupo social. Para T. H. Marshall (1950), todos os segmentos sociais parecem estar completos e contemplados sob a garantia da democracia liberal (com suas nuances), que avançou historicamente por meio das conquistas (geralmente de baixo para cima), em ordem cronológica, cívicas, políticas e sociais, garantias eminentemente de (macro) cidadania, lembrando, como assinala Torres (2001, p. 122), que “cidadania não é sinônimo de democracia”.]

Do último quartel do século XX em diante, ficou evidente que diversos grupos sociais têm estado carentes não somente de teorias, mas também, e principalmente, de práticas cidadãs e democráticas específicas. Entre esses grupos se encontram os negros, LGBT, mulheres, etc., que têm encontrado no multiculturalismo um dispositivo comum a ampará-los e norteá-los. Se as teorias de cidadania e democracia, tanto as liberais quanto as socialistas, têm o macro (classe, ideologia, Estado, sociedade) como objeto, as teorias

multiculturais estão guiadas por especificidades que conduzem a identidades (subjetividades) específicas, culturas específicas e valores específicos.

Todas essas especificidades, de caráter micro, são marcadas por diferenças, por distinções, em relação ao que é macro, ao que é geral e dominante nos planos local, regional, nacional e global. Esse contraste tende a gerar conflitos, quase sempre provocados por preconceitos e por intolerâncias sobre a não aceitação diante do que é minoritário e distinto. Dado que o preconceito e a intolerância são elementos geradores de conflitos que, por sua vez, tendem à violência, faz-se mister a aplicação de uma pedagogia crítica e dialógica que atue justamente em discutir as relevantes funções do preconceito e da intolerância como promotores de conflitos e violências. Assim, o diálogo crítico, na escola e fora dela, aparece como um mediador eficaz, racional e apaziguador de opiniões e comportamentos diferenciados.

PROJETO DA ESCOLA CIDADÃ

O Projeto da Escola Cidadã é inspirado pelo pensamento de Paulo Freire acerca do que seja uma escola cidadã. Pensamento que ele construiu desde o início de sua carreira, o qual podemos ver sintetizado em um trecho de uma entrevista sua à TV Cultura (São Paulo), gravada em 19 de março de 1997:

A escola cidadã, no meu entender, é aquela que se assume como um centro de direitos e um centro de deveres. É a escola que investe na formação para a cidadania, que viabiliza a cidadania de quem está nela e de quem venha a ela [...] A escola cidadã não pode ser uma escola em si e para si, ela é cidadã na medida em que ela briga pela cidadania, pelo exercício e pela fabricação da cidadania de quem vem para ela, de quem usa seu espaço [...] A escola cidadã é uma escola coerente com a liberdade, coerente com o seu discurso formador, com seu discurso libertador, em outras palavras, a escola cidadã é aquela que, brigando para ser ela mesma, viabiliza e luta para que educadores e educandos também sejam eles mesmos, e, como ninguém pode ser só, a escola cidadã é uma escola de comunidade, quer dizer, é uma escola de companheirismo, é uma escola de produção comum do saber e da liberdade, mas é uma escola que não pode ser jamais licenciada nem jamais autoritária, quer dizer, é uma escola que vive a experiência tensa da democracia, em outras palavras, implica experiência tensa, contraditória, permanente, entre autoridade e liberdade (FREIRE, 2011; FREIRE apud GADOTTI, 2006, p. 68-69)

O Projeto Escola Cidadã foi formulado preliminarmente em 1994, por Moacir Gadotti e José Eustáquio Romão – a cargo do Instituto Paulo Freire –, em um documento intitulado Projeto da Escola Cidadã: a hora da sociedade (GADOTTI; ROMÃO, 1994), passando a referenciar vários estudos, eventos e práticas pedagógicas que se espargiram nacionalmente. A designação escola cidadã apareceu pela primeira vez em 1989, em um artigo de Genuíno Bordigno, publicado na **Revista Educação Municipal**, sob o título “A escola cidadã: uma utopia multiculturalista” (GADOTTI, 2006, p. 112; SAVIANI, 2007, p. 413 e 421; ROMÃO, 2002, p. 1-5; FERRACIOLI, 2008, p. 13, 24, 27, 30, 31, 35, 36 e 37).

A seguir, mostra-se a importância do diálogo em prol da construção e manutenção do Projeto da Escola Cidadã, o qual, em vez de ser baseado no individualismo alienador voltado para formar estudantes para “vencer” no mercado, é baseado em despertar e produzir consciência crítica com o intuito de harmonizar as relações sociais partindo da harmonização das relações dentro do ambiente escolar, o que corresponde a uma prevenção da violência. José Eustáquio Romão, que teve fortes vínculos de amizade e afinidades

pedagógicas com Paulo Freire, propõe o Projeto da Escola Cidadã para contrapor-se à hegemônica pedagogia neoliberal sustentada pelo individualismo mercadológico.

Para demonstrar o caráter dialógico, democrático e harmonizador do Projeto da Escola Cidadã, Romão recorre a uma metáfora extraída de um conto de Jorge Luís Borges no **Livro dos seres imaginários**. No conto em questão, Romão utiliza a metáfora do imperador Amarelo para diferenciar uma pedagogia dialógica de uma pedagogia especular, entendida como pedagogia do reflexo, por isso não crítica, alienadora. O conto é ambientado em um reino imaginário no qual há dois mundos que se relacionam de uma maneira livre e espontânea: o mundo dos espelhos e o mundo dos homens, havendo entre ambos uma plena harmonia. Essa inter-relação acaba quando o imperador Amarelo aprisiona os seres do mundo do espelho, impedindo-os de transitar para o mundo dos homens, condenando-os a repetir os ensinamentos e ações do reino comandado pelo imperador, tornando-os meros reflexos servís do que é ditado no mundo dos homens. Trazendo essa metáfora para o mundo concreto da virada do século XX para o século XXI, Romão identifica a pedagogia especular do imperador Amarelo como sendo uma pedagogia a determinar

o aprisionamento do educando ao universo simbólico do professor, que não lhe permite perambular pela realidade objetiva e que reduz seus movimentos e ações à mera imitação. O aluno deve aspirar a ser puramente a imagem reflexa do educador, cuja visão de mundo, na maioria das vezes, está condicionada à repetição dos valores hegemônicos conservadores e alienantes (ROMÃO, 2000, p.234).

Romão identifica essa pedagogia especular, de caráter conservador, como uma “pedagogia da prisão”, por não permitir “ao prisioneiro senão comportar-se mimeticamente em relação a seu próprio carcereiro”. Trata-se de uma pedagogia que “nega o pluralismo, a multiculturalidade, as individualidades diversas e propõe um ‘mundo clônico’” (ROMÃO, 2000, p. 235). Ou seja, uma pedagogia não dialógica, portanto razoavelmente não elegível para atuar como preventiva ou mediadora de conflitos, indisciplinas ou violências. Uma pedagogia inversa à dialética da diferença que rege o Projeto da Escola Cidadã defendido por Romão, tendo por base a pedagogia freiriana. Essa dialética da diferença “se caracteriza pela afinidade, pela tolerância, pela solidariedade sem identidade e diversidade sem dominação; em suma, igualdade na diversidade” (ROMÃO, 2000, p. 235).

A ESCOLA E O MULTICULTURALISMO DEMOCRÁTICO E CIDADÃO

A questão do multiculturalismo como dispositivo de cidadania e democracia substantivas tem obtido significativo apelo na virada do século XX para o XXI. O Projeto da Escola Cidadã é um exemplo eloquente de escola que tem o multiculturalismo como base para a cidadania e democracia:

Em 1994, o Instituto Paulo Freire (Brasil) propôs à comunidade educacional o Projeto da Escola Cidadã, no qual registrava, analisava e propunha avanços relativos ao movimento de escolas brasileiras que buscavam a realização plena da cidadania ativa multicultural de seus educandos e educadores (ROMÃO, 2002, p. 1-5).

Carlos Alberto Torres escreveu um livro especificamente para defender a “necessidade de uma teoria da cidadania multicultural” (TORRES, 2001, p. 18). Nesse livro ele não pretende dar como superadas as teorias

liberais de cidadania e democracia, mas fortalecê-las com o multiculturalismo, entendido como uma salvaguarda democrática e cidadã em favor de minorias e demais grupos desprovidos, em grande parte, de proteções legais e culturais específicas. Uma salvaguarda democrática que, no entender de Torres, tem de levar em conta “as políticas de ação afirmativa e a diversidade cultural como estando indissoluvelmente unidas” (TORRES, 2001, p. 271). Ele vê as escolas, tanto as de nível básico quanto as universidades, como devendo ser *loci* privilegiados de discussões e formações de redes de solidariedade em prol de diversidades dos mais variados tipos, fazendo com que ser diferente não seja motivo de exclusão, mas que todos sejam e se sintam incluídos. Para tanto, é importante que todos no ambiente escolar se sintam atingidos pelo sentimento de diversidade:

Um compromisso com a diversidade e o multiculturalismo implica um compromisso em diversificar o corpo docente, de modo que, na medida do possível, e dados os recursos disponíveis, se assemelhe às feições da sociedade nas escolas e universidades dos Estados Unidos. Diversidade implica também diversificar o corpo estudantil de modo que os estudantes possam tornar-se aptos a enfrentar em suas classes de maneira adequada as demandas dos diferentes grupos e formações intelectuais, étnicas, de sexo e de grupos sub-representados. (TORRES, 2001, p. 274).

A proposta multicultural de Torres é eminentemente dialógica, daí ele ressaltar como pressuposto que

[...] nenhuma cidadania multicultural pode ser realizada sem a capacidade para o diálogo, mesmo quando as posições das pessoas no diálogo são distantes ou distintas, mesmo quando existe uma incomensurabilidade nas linguagens envolvidas, mesmo apesar dos riscos dos diálogos sem conclusão (TORRES, 2001, p. 287).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizar a observação acerca da importância do diálogo para atuar em ambientes multiculturais e ricos de diversidades, no caso o ambiente escolar, relatam-se dois tipos de experiências dialógicas que provavelmente podem servir de inspiração para a prevenção da violência na e da escola.

A primeira experiência foi efetuada em uma escola localizada “em uma comunidade com altos índices de violência [...] com alunos agressivos e sem limites, conforme definiram os próprios professores à BBC Brasil” (MENDONÇA, 2014, p. 1). Como reação a esse *status quo*, a escola colocou em prática um projeto psicológico denominado Inteligência Emocional, pautado em reunir os alunos para discutir em grupo, sob a supervisão de psicólogos, temas “como respeito, honestidade, cidadania, diferenças, etc.” (MENDONÇA, 2014, p. 1). Além dessas discussões, o projeto promoveu dinâmicas de grupo tendo “como objetivo trabalhar as emoções dos alunos e o autocontrole” (MENDONÇA, 2014, p. 1).

Para “os casos mais graves, de alunos muito agressivos ou que passam por problemas pessoais mais complicados (abuso sexual, violência doméstica, drogas, etc.)”, o projeto ofereceu atendimento individual (MENDONÇA, 2014, p. 2). Esse projeto foi aplicado em duas escolas de São Paulo e duas de Manaus, e o resultado, segundo apurado pela avaliação, foi exitoso, e professores também passaram a ser contemplados com o projeto sobre Inteligência Emocional, porquanto foi detectado que ações de violência não partiam somente de alunos, mas também de professores, que “podem contribuir para um ambiente violento na escola” ao tomarem “medidas extremas como a expulsão de sala em casos pequenos de indisciplina” (MENDONÇA, 2014, p. 2). Como decorrência do projeto, uma das escolas

investiu também “em programas extracurriculares – banda escolar, mostra cultural, etc. – e na integração com a comunidade – a escola é aberta no fim de semana para atividades da comunidade de Pirituba – para combater a violência” (MENDONÇA, 2014, p. 2). Esse projeto vem ao encontro da proposta de Torres de que professores e alunos assumam um compromisso com a diversidade e o multiculturalismo.

A outra experiência refere-se a uma proposta pedagógica para lidar com a violência escolar, pautada pelas seguintes questões:

Será que a formação dos professores e demais profissionais da educação, incluindo os supervisores, é adequada para lidar com este novo fenômeno? [da violência escolar] O que fazer com aqueles que já estão trabalhando e estão arraigados a uma dinâmica que, indiretamente, favorece à violência? Como a supervisão educacional, pode, na dinâmica interna das escolas, promover espaços para a reflexão e planejamento de propostas e ações para encarar esta problemática? (CHAVES, 2012, p. 230).

O pensar em torno destas questões levou ao projeto pedagógico nomeado Pedagogia da Paz, o qual se baseia nos seguintes preceitos:

[...] é preciso ter uma ação que integre escola, família, bairro, centros de saúde e comunitários, igreja. Um trabalho planejado, organizado. É preciso criar espaços de encontro, de convivência que reúnam os jovens. Quem sabe re-encantar a escola pela promoção de espaços que propiciem uma (con)vivência prazerosa com atividades de lazer e de cultura. O estabelecimento de uma política educacional que tenha como base a participação, que acate as diferenças, o conflito, como parte construtiva da vida em sociedade. Enfim, a construção de uma Pedagogia da Paz cimentada em princípios éticos. (CHAVES, 2012, p. 230).

Esse projeto é um exemplo prazeroso de como harmonizar a escola através da construção de atividades crítico-dialógicas valorizadoras da paz. Atividades que podem ser mais atraentes e envolventes do que atividades violentas, que também podem ser atraentes e envolventes, sobretudo para quem tem afinidade com culturas de violência. Projetos como esse mostram que para o alcance de um resultado mais efetivo é de bom alvitre que não sejam apresentados de modo fechado por parte da escola, mas abertos à participação construtiva da comunidade escolar e da comunidade em torno da escola, objetivando que todos sejam ativos em assumi-lo de forma colegiada com direito a voz, execução e supervisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**. Trad. Joaquim José de Moura Ramos. Lisboa/São Paulo: Presença/Martins Fontes, 1970.

BOURDIEU, Pierre. Gostos de classe e estilos de vida. In: ORTIZ, Renato (Org.). **Pierre Bourdieu**. Trad. Paula Montero e Alcía Auzmendi. São Paulo: Ática, 1983. p. 82-121.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**. Elementos para uma teoria do sistema de ensino 3ª ed. Trad. Reynaldo Bairão, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

CHARLOT, Bernard. Prefácio. In: ABRAMOVAY, Miriam (Coord.). **Cotidiano das escolas: entre violências**. Brasília: UNESCO/MEC, 2005. p. 233-249.

CHAVES, Iduína Mont'Alverne Braun. O professor e a violência nas escolas: entre o poder e a potência. **Revista Portuguesa de Investigação Educacional**, v. 12, p. 219-234, 2012.

DAYRREL, Juarez. A escola como espaço sociocultural. In: DAYRREL, Juarez (org.). **Múltiplos olhares sobre educação e cultura**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996. p. 136-163.

DAYRREL, Juarez. A escola "faz" as juventudes? Reflexão em torno da socialização juvenil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1105-1128, out. 2007.

FERRACIOLI, Marcelo Ubiali. **Escola cidadã**. Questões acerca da educação escolar em tempos de crise estrutural do capital. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita, Campus de Araraquara, Araraquara, São Paulo, 2008.

FERRACIOLI, Marcelo Ubiali. **Escola cidadã: contexto, gênese e consolidação**. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31., 2008, Caxambu. Anais eletrônicos... Caxambu: ANPED, 2008. Disponível em <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt02-4432-int.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2018.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: o nascimento da prisão**. Trad. Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1986.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 2010.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação. Cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: Ed. UNESP, 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 30. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

FREIRE, Paulo. A escola cidadã: depoimento. Entrevista à TV Cultura. São Paulo: TV Cultura, 19 mar. 1997. In: Arte Risco. **A escola cidadã por Paulo Freire**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZC1ruqUnX71>>. Acesso em: 25 maio 2018.

FREITAG, Bárbara. **Política educacional e indústria cultural**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Projeto da escola Cidadã: a hora da sociedade**. São Paulo: IPF, 1994.

GUIMARÃES, Áurea M. Indisciplina e violência: a ambiguidade dos conflitos na escola. IN: AQUINO, Julio Groppa (org.). **Indisciplina na escola**. Alternativas teóricas e práticas. São Paulo: Summus, 1996. p. 73-82.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class and others essays**. London/New York: Cambridge University Press, 1950.

MENDONÇA, Renata. Escola usa de respeito e honestidade para combater violência. **BBC**. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140819_salasocial_elecoes_educacao_modelo_rm>. Acesso em: 25 abr. 2018.

ROMÃO, José Eustáquio. **Dialética da diferença**. O projeto da escola cidadã frente ao projeto político-pedagógico neoliberal. São Paulo: Cortez/IPF, 2000.

ROMÃO, José Eustáquio. **Escola cidadã no século XXI**. Disponível em: <www.unopar.br/2jepe/escola_cidada.pdf>, [2002]. Acesso em: 20 jan. 2018. p.1-5.

SPOSITO, Marília Pontes. A instituição escolar e a violência. **Cadernos de pesquisa**, n. 104, p. 58-75, 1998.

TORRES, Carlos Alberto. **Democracia, educação e multiculturalismo**. Dilemas da cidadania em um mundo globalizado. Trad. Carlos Almeida Pereira. Petrópolis: Vozes, 2001.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB**. Por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 2007.

VIANNA, Ilca Oliveira de Almeida et al. Dialogando sobre disciplina com Paulo Freire. In: D'ANTOLA, Arlette (Org.). **Disciplina na escola: autoridade versus autoritarismo**. São Paulo: EPU, 1989. p. 1-12.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**



REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**



REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

www.forumseguranca.org.br