



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

AMANDA CAROLINE BEZERRA DE MELO

**COMO CHEGA A HORA DE A PM ENTRAR NAS ESCOLAS?
UMA ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA SEGURA
DO PARANÁ**

Londrina
2024

AMANDA CAROLINE BEZERRA DE MELO

**COMO CHEGA A HORA DE A PM ENTRAR NAS ESCOLAS?
UMA ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA SEGURA
DO PARANÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Cléber da Silva Lopes.

Londrina
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Melo, Amanda Caroline Bezerra de.

Como chega a hora de a PM entrar nas escolas? : Uma análise da formulação do Programa Escola Segura do Paraná / Amanda Caroline Bezerra de Melo. - Londrina, 2024.

107 f. : il.

Orientador: Cléber da Silva Lopes.

Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2024.

Inclui bibliografia.

1. Violência escolar - Tese. 2. polícia militar - Tese. 3. política pública de educação - Tese. 4. análise de política pública - Tese. I. Lopes, Cléber da Silva. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. III. Título.

CDU 316

AMANDA CAROLINE BEZERRA DE MELO

**COMO CHEGA A HORA DE A PM ENTRAR NAS ESCOLAS?
UMA ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA SEGURA
DO PARANÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada à
Universidade Estadual de Londrina - UEL, como
requisito parcial para a obtenção do título de
Mestra em Sociologia.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cléber da Silva Lopes
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Felipe Gonçalves Brasil
Universidade de São de Paulo - USP

Prof. Dra. Ileizi Luciana Fiorelli Silva
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dra. Ângela Maria de Souza Lima
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dra. Renata Schlumberger Schevisbiski
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 09 de dezembro de 2024.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me dado foco, força e fé para chegar até aqui. A minha alma bendiz ao Senhor. Ebenézer!

À minha amada mãezinha, meu anjo da guarda, que nunca deixou de me apoiar e acreditar em mim. Obrigada por sempre me lembrar de que eu sou capaz e por não medir esforços para me ajudar a realizar meus sonhos. Cada conquista que alcanço é também sua.

Ao meu irmão caçula, meu abençoador, por me trazer alegria nos dias bons e nos maus. Agradeço por todo o seu companheirismo nessa jornada. Seu carinho e cuidado trouxeram paz aos meus piores momentos.

Aos meus pastores, por estarem sempre dispostos a me guiar na fé. Em especial à Pastora Rosa, que me ajudou a fazer contatos e a conseguir as entrevistas que compuseram o corpus empírico desse trabalho.

Ao Prof. Dr. Cléber da Silva Lopes, meu orientador, que me introduziu à análise das políticas públicas e foi fundamental na construção deste trabalho. Sem sua orientação e intuição, esta dissertação não teria sido possível.

Aos professores, colegas e demais colaboradores que contribuíram para minha formação e para que este trabalho ganhasse vida.

RESUMO

MELO, Amanda Caroline Bezerra de. **Como chega a hora de a PM entrar nas escolas?**

Uma análise da formulação do Programa Escola Segura do Paraná. 2024. 107 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Sociologia) – Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2024.

A pesquisa analisa o processo de formulação do Programa Escola Segura do Paraná. O objetivo geral é analisar o processo de formulação de política pública que culminou na criação do Programa Escola Segura. O trabalho utiliza como referencial teórico-metodológico de análise o “Modelo dos Múltiplos Fluxos” de John Kingdon (2003; 2006a; 2006b). Realizamos um estudo de natureza qualitativa, por meio de pesquisa documental em documentos oficiais e matérias da imprensa que trataram do contexto de criação do programa. Também, conduzimos entrevistas com os principais atores governamentais e não governamentais que participaram e/ou acompanharam o processo de formulação. O corpus empírico foi analisado por meio de Análise de Conteúdo, com foco na identificação dos mecanismos causais que explicam a criação do programa em 2019. A análise sugere que o período de 2018-2019 foi caracterizado pela abertura de uma janela de oportunidade, que possibilitou respectivamente a criação e implementação do programa nas escolas paranaenses. Isso se deu através da ação dos Policiais Militares membros do Estado-Maior da Polícia Militar do Paraná (EMPM) como empreendedores de políticas públicas.

Palavras-chave: Violência escolar; polícia militar; política pública de educação; análise de política pública; formulação.

ABSTRACT

MELO, Amanda Caroline Bezerra de. **How does the time come for the Military Police to enter schools?** An analysis of the formulation of the Paraná Safe School Program. 2024. 107 f. Master's dissertation (Master's degree in Sociology) – Center for Language and Human Sciences, Graduate Program in Sociology, State University of Londrina, Londrina, 2024.

The research analyzes the formulation process of the Paraná Safe School Program. The main goal is to analyze the policy formulation process that culminated in the creation of the Safe School Program. The paper uses John Kingdon's "Multiple Streams Framework" (2003; 2006a; 2006b) as a theoretical-methodological framework for analysis. We carried out a qualitative study, through documentary research in official documents and press matters that dealt with the program's creation context. Also, we conducted interviews with the main governmental and non-governmental actors who participated in or followed the policy formulation process. The empirical corpus was analyzed through Content Analysis, focusing in the identification of the causal mechanisms that explain the program's creation in 2019. The analysis suggests that the 2018-2019 period was characterized by the opening of an opportunity window, which respectively enabled the creation and implementation of the program in Paraná's state schools. This happened through the action of Military Police Officers from the Paraná's Military Police General Staff (MPGS) as policy entrepreneurs.

Key-words: School violence; military police; education public policy; public policy analysis policy making.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 – O Contexto da Análise de Políticas Públicas..... | 21 |
| Figura 2 – O Modelo dos Múltiplos Fluxos..... | 24 |
| Figura 3 – Formação de Agenda..... | 46 |
| Figura 4 – Organograma da PMPR..... | 107 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 – Lista de códigos e categorias. | .55 |
|---|-----|

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Características dos entrevistados e das entrevistas semiestruturadas. | 51 |
|--|----|

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------------|---|
| AC | Análise de Conteúdo |
| ACF | <i>Advocacy Coalition Framework</i> |
| AEN | Agência Estadual de Notícias |
| ALEP | Assembleia Legislativa do Estado do Paraná |
| APP-SINDICATO | Associação dos Professores do Paraná/ Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná |
| BPEC | Batalhão de Patrulha Escolar Comunitária |
| CECONSEG | Central de Centralização das Operações de Segurança |
| CONESD | Controle e Estatística de Dados |
| CONSESP | Conselho de Segurança Pública |
| COPEN | Comando de Policiamento Especializado da Polícia Militar do Paraná |
| CF | Constituição Federal |
| CMEIV | Corpo de Militares Estaduais Inativos Voluntários |
| CMVM | Colégios da Vila Militar |
| CPM | Colégio da Polícia Militar |
| CSCIP | Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico do Corpo de Bombeiros |
| CB/PMPR | da Polícia Militar do Paraná |
| CSSPPO | Colegiado Superior de Segurança Pública e Perícia Oficial |
| D.A.R.E. | <i>Drug Abuse Resistance Education</i> |
| DEPEN | Departamento Penitenciário |
| DIAP | Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar |
| DIEP | Departamento de Inteligência Policial |
| ECIM | Escola Cívico-Militar |
| EGC | Escola de Gestão Compartilhada |
| EMPM | Estado-Maior da Polícia Militar |
| FACINTER | Faculdade Internacional de Curitiba |

| | |
|----------|--|
| FBSP | Fórum Brasileiro De Segurança Pública |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDEB | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| MEC | Ministério da Educação |
| MPGS | <i>Military Police General Staff</i> |
| MSF | <i>Multiple Streams Framework</i> |
| OMS | Organização Mundial da Saúde |
| PBEDCE | Programa Brigadas Escolares – Defesa Civil na Escola |
| PEC | Patrulha Escolar Comunitária |
| PECIM | Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares |
| PF | Polícia Federal |
| PM | Polícia Militar/ Policial Militar |
| PMPR | Polícia Militar do Paraná |
| PROERD | Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência |
| PSD | Partido Social Democrático |
| PSE | Programa de Segurança Escolar |
| PSL | Partido Social Liberal |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| SAEB | Sistema de Avaliação da Educação Básica |
| SADE | Sistema de Atendimento e Despacho de Emergências. |
| SBT | Sistema Brasileiro de Televisão |
| SEED | Secretaria de Estado da Educação e do Esporte |
| SESP | Secretaria de Estado da Segurança Pública |
| SISCATIV | Sistema de Cadastro e Controle de Atividades |
| SRO | <i>Schoo Resource Officer(s)</i> |

| | |
|------|-----------------------------------|
| TRE | Tribunal Regional Eleitoral |
| TSE | Tribunal Superior Eleitoral |
| UEL | Universidade Estadual de Londrina |
| UFPR | Universidade Federal do Paraná |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 17 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 20 |
| 2.1 | O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS DE JOHN KINGDON | 22 |
| 2.1.1 | O Fluxo de problemas | 25 |
| 2.1.2 | O Fluxo de soluções | 31 |
| 2.1.3 | O Fluxo político..... | 39 |
| 2.1.4 | Abertura de Janela de Políticas Públicas e <i>Coupling</i> | 45 |
| 2.1.5 | Empreendedores de Políticas Públicas | 47 |
| 3 | METODOLOGIA | 50 |
| 3.1 | DADOS | 50 |
| 3.2 | ESTRATÉGIA DE ANÁLISE | 52 |
| 4 | RESULTADOS | 57 |
| 4.1 | O FLUXO DE PROBLEMAS..... | 57 |
| 4.2 | O FLUXO DE SOLUÇÕES | 62 |
| 4.3 | O FLUXO POLÍTICO | 67 |
| 4.4 | JANELA DE OPORTUNIDADE..... | 71 |
| 4.5 | EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 76 |
| 4.6 | <i>COUPLING</i> | 86 |
| 5 | CONCLUSÃO | 89 |
| | REFERÊNCIAS | 91 |
| | APÊNDICES | 103 |
| | APÊNDICE A - Instrumento de pesquisa utilizado na coleta de dados na ALEP | 104 |
| | APÊNDICE B - Instrumento de pesquisa utilizado na coleta de dados na APP- Sindicato, BPEC, SEED e PMPR | 105 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| ANEXOS | 106 |
| ANEXO A – Organograma da PMPR..... | 107 |

1 INTRODUÇÃO

O Programa Escola Segura é uma política pública de iniciativa do Governo do Estado do Paraná, em parceria com a Polícia Militar do Paraná (PMPR) e as Secretarias de Estado da Segurança Pública (SESP) e da Educação e do Esporte (SEED), implementada a partir de 15 de março de 2019, com o objetivo de proporcionar mais segurança ao ambiente escolar e promover a integração da comunidade escolar com a PM (Paraná, s/d). Na prática, o programa funciona por meio da contratação, treinamento e alocação de policiais e Bombeiros Militares da reserva dentro das dependências escolares, como mecanismo direto no combate à ocorrência de crimes e delitos (AEN, 2019a; Paraná,s/d; Paraná, 2019f).

As escolas públicas brasileiras e do Paraná enfrentam diversos problemas, tais como a precarização da qualidade ensino, a escassez de material pedagógico, o sucateamento de equipamentos, o baixo desempenho escolar pelos alunos, a crise da autoridade docente, a acentuação da evasão escolar e outros. Nesse contexto, a violência escolar nem sempre é encarada como um assunto prioritário na agenda governamental da área de educação. Por outro lado, a produção sobre violência escolar tende a caracterizá-la como um problema complexo que demanda respostas variadas, tais como a introdução de uma educação para a paz e a mediação de conflitos nos currículos escolares, ampliação de diálogo entre a escola e a comunidade, capacitação de professores e diretores para a gestão de conflitos etc. (Abramovay *et al.*, 2018; Agência IBGE Notícias, 2020; Diniz, 2019; Duarte, 2016; Martins, 2019; Pinheiro; Pereira; Sabino, 2019; Pujol; Lacerda, 2018).

Embora o tema da violência seja um assunto recorrente no cenário da educação, ele possui diferentes expressões e formas de tratamento. As ocorrências mais frequentes são depredações do patrimônio público, furtos, agressões físicas entre alunos e contra professores e demais funcionários. Manifestações mais extremas remetem a brigas dentro e no entorno da escola, tráfico e consumo de drogas ou outros entorpecentes, bem como o uso e/ou porte de armas brancas e de fogo. Contudo, para além da intervenção policial na escola, outras medidas têm sido tomadas nos últimos anos para lidar com a questão, tais como a recusa em matricular estudantes que possuem histórico violento e a implantação de equipamentos de segurança nas dependências escolares (Arroyo, 2007; Charlot, 2002; Abramovay; Rua, 2004; Melo, 2021b; Nunes Júnior, 2001; Santana; Gomes, 2010).

Considerando que a violência escolar é apenas um dos problemas que afligem as escolas do Paraná e que o enfrentamento desta problemática comporta diversas medidas, cabe à pesquisa social esclarecer por que o problema da violência escolar entrou na agenda do governo

do Paraná em 2019 e por que a solução pensada para o problema foi empregar policiais e Bombeiros Militares da reserva no policiamento permanente do espaço escolar. Assim, este projeto de pesquisa busca responder a dois problemas de pesquisa relacionados: por que o tema da violência escolar foi classificado como assunto de máxima urgência na agenda do Governo do Paraná em 2019? Por que a intervenção policial na escola foi considerada pelas autoridades governamentais e *decision makers* (tomadores de decisão) como a melhor alternativa a ser implementada para a resolução do problema?

Com base nisso, a hipótese avaliada nesta dissertação é a de que grupos de pressão de Policiais Militares (PMs) atuaram como empreendedores políticos e convenceram o Governador Carlos Roberto Massa Júnior (Ratinho Jr.), político de direita simpático à maior participação de militares na educação pública, a colocar o tema da violência escolar na agenda do Executivo Estadual e encaminhar o Escola Segura como solução. Isso ocorreu em um momento no qual o problema dos ataques a escolas começava a despertar sérias preocupações entre burocratas da área de educação e membros da sociedade civil que integram a comunidade escolar, o que contribuiu para criar uma janela de políticas públicas favorável ao Escola Segura.

A análise de políticas públicas remete ao estudo do conjunto de ações realizadas pelos governos, para remediar ou solucionar um problema social. Com isso, a investigação do processo de formulação de políticas implica em compreender por que alguns assuntos se tornam importantes o suficiente para concentrar o interesse de vários atores, enquanto outros não. Visa-se averiguar por que algumas soluções são seriamente consideradas pelos *decision makers*, ao passo que outras são descartadas. Pesquisas dessa natureza possibilitam a compreensão sobre como as demandas sociais surgem, como as autoridades governamentais respondem às diferentes questões e quais são os atores responsáveis por formular políticas públicas (Capella, 2018a; Gottens; Pires; Calmon, 2013; Kingdon, 2006a; Melo, 2021a; Souza, 2003).

No Brasil, a análise de políticas públicas é de caráter recente e pouco consolidado, enquanto área de pesquisa das ciências sociais. Embora o destaque dado ao tema da política pública nos últimos anos tenha aberto espaço para a realização de estudos científicos, o foco das análises é geralmente colocado apenas sobre a ação do Estado, em contrapartida a outros elementos que têm papel fundamental na trajetória de uma política pública (Brasil; Capella, 2016; Farah, 2016).

Assim, a realização de uma análise da etapa de formulação do Programa Escola Segura traz enfoque não apenas às questões, debates e ações que conduziram a sua criação, mas também reforça a produção e disseminação de conhecimento sobre a análise de políticas públicas. Contribui também para a literatura sobre o tema da militarização do ensino, visto que a análise

sobre como a intervenção policial foi definida como a solução mais viável para o aumento da segurança escolar traz luz aos elementos político-sociais que corroboram para a crescente participação de militares nas políticas públicas brasileiras, principalmente na área de educação.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o processo de formulação de política pública que culminou na criação do Programa Escola Segura. Os objetivos específicos são: (i) identificar sob quais condições político-sociais se deu o surgimento da demanda pelo tema da violência escolar; (ii) identificar quais foram os principais atores governamentais e não governamentais que atuaram para alçar o tema da violência escolar à agenda governamental e à agenda de decisão;; (iii) verificar quais elementos levaram as autoridades governamentais e os *decision makers* a decidir sobre a intervenção policial na escola como a alternativa mais viável para implementação. A pesquisa utiliza como referencial teórico-metodológico o Modelo dos Múltiplos Fluxos (MSF) de John Kingdon (2003; 2006a; 2006b).

Realizamos um estudo de natureza qualitativa, por meio de pesquisa documental em documentos oficiais e matérias da imprensa que trataram do contexto de criação do programa. Também, conduzimos entrevistas com os principais atores governamentais e não governamentais que participaram e/ou acompanharam o processo de formulação. O corpus empírico foi analisado por meio de Análise de Conteúdo (AC). Os resultados encontrados sugerem que o período de 2018-2019 foi caracterizado pela abertura de uma janela de oportunidade, que permitiu que o programa fosse respectivamente criado e implementado nas escolas paranaenses. Isso se deu através da ação dos Policiais Militares membros do Estado-Maior da Polícia Militar (EMPM) como empreendedores de políticas públicas.

O trabalho está organizado em quatro partes. A primeira apresenta o referencial teórico-analítico sobre a análise de políticas públicas, com foco no modelo adotado para esse trabalho. A segunda apresenta a metodologia empregada para a realização do estudo. A terceira apresenta os resultados obtidos por meio da análise do corpus empírico. Por fim, a conclusão discute os achados da pesquisa à luz do MSF e dá provisões para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

As políticas públicas podem ser compreendidas como processos complexos e multidimensionais, os quais objetivam a resolução de problemas públicos. Com base nisso, a análise de políticas públicas tem como objeto de estudo as decisões políticas e os programas de ação dos governos, a fim de entender como surgem os problemas a serem resolvidos; como as soluções para os problemas são formuladas; quais são as condições de implementação de uma política; quais são os impactos e efeitos produzidos pela política. Vários modelos analíticos surgiram para explicar a emergência, a estrutura e a dinâmica dessas iniciativas, bem como os resultados previstos ou imprevistos provocados por elas (Araújo; Rodrigues, 2017; Farah, 2016; Lima; D’Ascenzi; Lui; Aguiar, 2021).

Dentre as abordagens existentes para a compreensão das políticas públicas, uma que se destaca é a do Ciclo das Políticas Públicas. Formulado por Stephen Ball e Richard Bowe (1992), essa abordagem está fundamentada na noção de que o processo político que caracteriza a produção de uma política pública é de natureza complexa. Ele é formado por momentos de legislação, documentação e implementação que são interrelacionados (Mainardes, 2006). Ainda de acordo com os autores (1992, p.98, **tradução nossa**), os “[t]extos de política não são fechados, seus significados não são fixos nem claros [...]. Esses textos são parte de um ciclo de política consistindo em áreas e locais significativamente diferentes, dentro dos quais uma variedade de interesses está em jogo”.

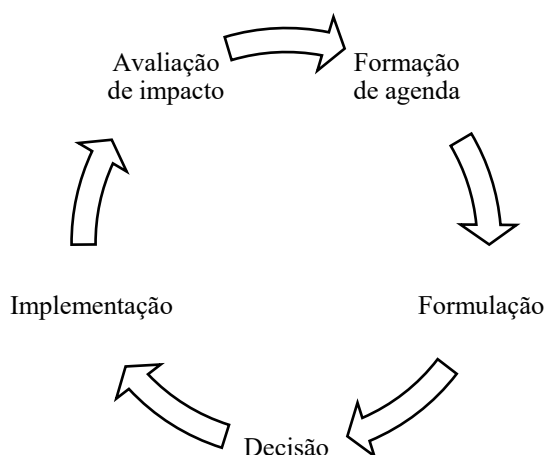
A partir disso, parte-se do argumento que as políticas públicas são dotadas de uma trajetória permeada por fases, que compõem seu “ciclo de vida”. Os autores definem essas etapas como o contexto da política, a política de fato e a política em uso, as quais representam o conjunto articulado das macroetapas de formulação, implementação e avaliação. A abordagem possibilita a realização de uma análise crítica e contextualizada de políticas públicas, pois permite englobar o período da formulação, junto ao da implementação e os resultados. Esse modelo é frequentemente utilizado, por exemplo, para a análise de políticas educacionais (Ball; Bowe, 1992; Mainardes, 2006).

Embora o Ciclo das Políticas Públicas ofereça um enquadramento analítico com aplicabilidade flexível a diferentes contextos para entender a trajetória de uma política, ele tem sido alvo de debate por outros teóricos da área. Dentre as críticas realizadas ao modelo, destaca-se o argumento de que as divisões contextuais são muito amplas, o que por vezes não permite abarcar os conflitos e as disputas que envolvem a formulação e implementação de uma política. Deve-se considerar que as fases do processo político, além de interrelacionadas, não ocorrem

de forma linear. As respostas para um contexto podem ser encontradas a partir de outro. Por fim, dá-se pouco espaço para a influência do Estado e de outros atores na trajetória de uma política (Capella, 2018c; Mainardes, 2006; Vidovich, 2002).

A despeito das críticas feitas à abordagem de Ball e Bowe, ela inspirou a construção de outros modelos teóricos para a análise de políticas públicas. Conforme o avanço na produção de conhecimento, as macroetapas foram subdivididas em: i. percepção e definição de problemas; ii. estabelecimento de agenda; iii. elaboração de programas e decisão; iv. implementação da política; v. avaliação de política e a eventual correção da ação. Baseado nisso, a figura 1 apresenta o contexto da análise de políticas públicas, o qual passou a ser composto pelos processos pré-decisório, decisório, de implementação e de avaliação (Brasil, 2014; Capella, 2018a; Frey, 2000; Kingdon, 2006a).

Figura 1 – O Contexto da Análise de Políticas Públicas.



Fonte: A própria autora, a partir de Capella (2018a) e Kingdon (2006a; 2006b).

Além da concepção da trajetória da política pública como dotada de fases ou etapas, outras perspectivas teóricas propuseram modelos de análise baseados nos atores e suas interações, considerando as ideias, interesses e os contextos institucionais nos quais se inserem. O foco analítico no conflito e/ou cooperação entre os atores pressupõe que a elaboração de políticas não é um processo abstrato, sendo indissociável da ação de indivíduos ou grupos envolvidos. As políticas públicas também são fruto da atividade política, a qual se alicerça no embate entre diferentes ideias e interesses (Lima; D'Ascenzi; Lui; Aguiar, 2021; Muller; Surel, 2002; Souza, 2007).

As políticas públicas são desenvolvidas em diferentes níveis de ação e decisão (municipal, estadual, federal e internacional). O processo envolve diversos atores operando em

quadros institucionais e contextos políticos específicos, tendo em vista não apenas a resolução de problemas públicos, como também a distribuição de poder e recursos (Araújo; Rodrigues, 2017). A partir deste cenário, diferentes perspectivas teóricas foram formuladas para pensar os processos pré-decisórios e decisórios de políticas públicas. Dentre essas perspectivas, destacam-se o Modelo do Equilíbrio Pontuado¹, o Modelo de Coalisões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework — ACF*)² e o Modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework*) de Kingdon. Este trabalho adota o modelo teórico de Kingdon para responder ao problema de pesquisa posto.

2.1 O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS DE JOHN KINGDON

O Modelo dos Múltiplos (MSF) visa averiguar como situações indesejáveis se tornam problemas públicos, passando a integrar a agenda governamental. Assim, Kingdon (2006a; 2006b) desenvolve seu modelo analítico, a fim de responder por que os *decision makers* prestam atenção em um determinado problema ou questão social, ao invés de outro(s); por que as agendas políticas se alteram com o tempo e de que forma se dá essa mudança; como as soluções para os problemas são selecionadas pelos decisores, a partir de um conjunto de alternativas (Lima; D’Ascenzi; Lui; Aguiar, 2021).

Considera-se a formulação de políticas públicas (*policy making*) como um conglomerado de processos, envolvendo o estabelecimento de uma agenda (*agenda-setting*), seguido da especificação das alternativas e uma escolha decisiva dentre as alternativas ponderadas. A formulação pode ser caracterizada teoricamente como uma etapa anterior à formalização da política. Refere-se à identificação de problemas ou temas que requerem atenção governamental e à busca por soluções possíveis, elencadas por grau de viabilidade (custos e efeitos estimados). A fase da formulação é de grande importância para a compreensão da trajetória de uma política pública, pois essa etapa impacta diretamente o processo que se seguirá - a fase decisória e de implementação (Brasil; Capella, 2016; Capella, 2018a; Kingdon, 2006a).

Segundo Capella (2018a) a investigação do processo de formulação envolve entender por que alguns temas se tornam importantes e concentram o interesse de vários atores; por que algumas alternativas são seriamente consideradas, ao passo que outras são descartadas. Baseado nisso, a compreensão do processo de formulação implica na análise sobre como um problema

¹ Ver Baumgartner e Jones (1993).

² Ver Sabatier (1988).

é definido pelos atores políticos, pois esse determinará o rumo da ação governamental durante a fase decisória.

Howlett, Ramesh e Perl (2013b) descrevem o processo de formulação como difuso e desconexo, variando de caso a caso. Neste aspecto, atingir sucesso em um dos processos não significa conquistá-lo em outros. Um problema pode ser classificado como assunto de máxima urgência na agenda, porém não obter aprovação no Legislativo ou Executivo. Tampouco sua eventual aprovação garante que a implementação ocorra de acordo com o previsto na legislação. Assim, a investigação do processo de *policy making* busca compreender por que alguns assuntos se tornam importantes o suficiente para concentrar o interesse de vários atores, enquanto outros não. Visa-se averiguar porque algumas alternativas são seriamente consideradas pelos *decision makers*, ao passo que outras são descartadas (Capella, 2018a; Kingdon, 2006a).

Para Kingdon (2006b), as respostas para essas perguntas estão tanto nos participantes que influenciam a formação da agenda, as propostas e escolhas das alternativas para a formulação das políticas públicas, como os meios pelos quais o fazem (Capella, 2006). Nesse contexto, os indivíduos: i. reconhecem os problemas e/ou chamam atenção para um tema; ii. propõem soluções e/ou alternativas, através de políticas públicas; iii. engajam em atividades políticas (Capella, 2018b; Gottems; Pires; Calmon; Alves, 2013).

À vista disso, Kingdon (2006a; 2006b) propõe a explicação do processo de formulação a partir da combinação de elementos estruturais. Considera-se a organização governamental como permeada por três fluxos decisórios: o de problemas (*problem stream*), de soluções (*policy stream*) e o político (*political stream*). O primeiro diz respeito ao modo como os problemas são reconhecidos pelas autoridades, tal qual as razões que os levam a integrar a agenda governamental. O segundo se refere às ideias, alternativas e propostas de soluções, que disputam a seleção na rede de políticas. Finalmente, o terceiro concerne à dimensão política em si (Capella, 2006; Capella, 2018b; Gottems; Pires; Calmon; Alves, 2013).

Esses fluxos possuem vida própria, mantendo seu percurso de maneira relativamente autônoma enquanto integram a organização. Todavia, momentos críticos podem ocasionar a união das dinâmicas, o que possibilita mudanças na agenda. Kingdon (2003; 2006b) nomeia esse evento de convergência (*coupling*), o qual possibilita a abertura de uma janela³ (*policy window*) para a produção de políticas públicas. (Capella, 2006; Kingdon, 2006b).

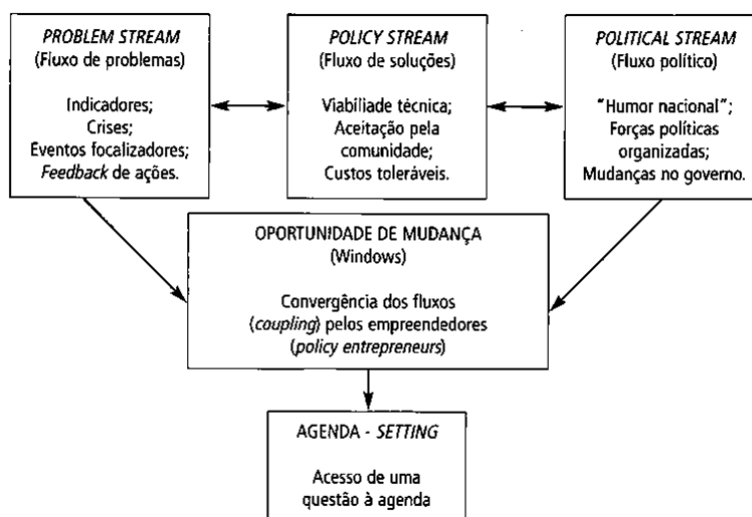
Embora o *coupling* seja fundamental para a abertura de janelas, há outro elemento crucial para ensejar mudanças na agenda: o empreendedor de políticas públicas (*policy*

³ Kingdon (2006b, p. 236-237) intitula essas janelas de “janela de políticas públicas” ou “janela de oportunidade”.

entrepreneur). O modelo de Kingdon evidencia os atores envolvidos em cada uma das dinâmicas. Cada participante pode atuar como um incentivo ou obstáculo no processo de mudança de agenda. Nesse contexto, o empreendedor é uma figura chave para estimular transformações, pois está disposto a investir numa ideia e dispor de recursos próprios para tanto (Capella, 2006; Kingdon 2006a; 2006b).

A figura 2 apresenta o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon, explicitando as relações entre o *problem stream*, *policy stream* e *political stream*; os elementos que os compõem e como o *coupling* permite a abertura de *policy windows*.

Figura 2 – O Modelo dos Múltiplos Fluxos.



Fonte: Capella (2006, p. 32).

O MSF possui ampla aplicabilidade, pois pode ser utilizado para analisar diferentes sistemas políticos, longos períodos, a delimitação de influências político-ideológicas na formulação de políticas públicas e outros. Ao oferecer variáveis de grande abrangência para a condução de estudos de natureza política, o modelo possibilita a interpretação dos problemas sob diferentes pontos de vista - pela dinâmica dos processos, pela atuação dos participantes ou pela convergência de ambos. Elucida-se como diferentes problemas captam a atenção dos atores em níveis institucionais distintos, ao passo que se observa a subjetividade dos *decision makers* ao ponderar diferentes rumos de ação (Gottems; Pires, Calmon; Alves, 2013).

Considerando as dinâmicas apresentadas, que possuem características próprias, descreveremos a seguir os fluxos de problemas, de soluções e da política, tendo em vista o modelo de Kingdon e sua aplicabilidade à realidade que este trabalho científico se propôs a analisar.

2.1.1 O Fluxo de Problemas

No *problem stream*, o modelo analisa não apenas como as questões sociais são percebidas como problemas, mas também como essas questões passam a ocupar a agenda governamental (Capella, 2006). Considerando que o conceito de agenda é indispensável para compreender a dinâmica dos problemas e que ele possui diferentes definições, explicaremos a seguir o conceito de agenda segundo o MSF.

Kingdon (2006a) define a agenda como uma lista de temas, questões ou problemas que eventualmente alcançam séria atenção por parte das autoridades governamentais. O ponto chave para a compreensão do processo está no fato de que dentro dos possíveis temas, questões ou problemas aos quais os governantes e *decision makers* poderiam dedicar séria atenção, eles decidem focá-la para alguns e não para outros. Portanto, o *agenda-setting* é responsável por reduzir um conjunto de temas possíveis a um conjunto menor de questões, que conseguiram despertar a atenção das autoridades. O resultado desta fase inicial reverbera em todo processo político e seus resultados, pois o modo pelo qual os problemas são reconhecidos determina como eles serão tratados posteriormente pelos legisladores (*policy makers*) (Howlett; Ramesh; Perl, 2013a; Kingdon, 2006a).

De acordo com Kingdon (2006b), as agendas governamentais são estabelecidas por meio da congruência entre problemas, política e participantes. O grande questionamento dos estudos de formação de agenda é por que alguns problemas, questões ou temas recebem mais atenção do que outros pelas autoridades governamentais e *decision makers*. Parte da resposta reside nos meios pelos quais os atores tomam conhecimento das situações, mas também nas maneiras como essas situações são definidas como problemas (Kingdon, 2006b).

É importante ressaltar que situações e problemas não são tratados como sinônimos no MSF. Embora uma situação possa ser socialmente percebida, ela não necessariamente é interpretada como uma questão que demanda uma ação em contrapartida (Capella, 2006; Kingdon, 2006b). Segundo Kingdon (2006b), nós toleramos várias situações no cotidiano, porém elas não ocupam um lugar prioritário nas agendas políticas. Uma situação só alcança o status de problema e se torna prioridade na agenda, quando os *policy makers* acreditam que devem agir para mudá-las (Capella, 2006; Kingdon, 2006b).

Há várias maneiras pelas quais uma situação pode ser definida como um problema, quando desafiam valores sociais importantes; são comparáveis a contextos semelhantes, tanto nacional quanto internacionalmente; estão inseridas em categoria política, econômica e/ou social, que é tida como um problema. Em suma, as situações se transformam em problemas

quando chamam a atenção dos *policy makers* (Capella, 2006; Kingdon, 2006b).

No geral, existem três meios principais pelos quais os atores podem tomar conhecimento sobre uma situação ou problema: os indicadores, os *feedbacks* e os eventos-foco. Os indicadores avaliam a magnitude de uma situação ou problema - o nível de incidência de uma doença, o custo da implementação de um programa, o aumento da taxa de desemprego etc. Quer sejam interpretados singularmente ou em conjunto, seus resultados são capazes de apontar para uma situação que pode ser percebida como problemática pelos legisladores (Capella, 2006; Kingdon 2003; Kingdon, 2006b)

Os indicadores, por si só, não são capazes de determinar a existência de um problema. No entanto, ao interpretá-los, é possível chamar a atenção para uma ou mais situações. Um indicador é capaz apenas de demonstrar que uma situação está em andamento. No entanto, uma avaliação que evidencie uma grande mudança na magnitude do caso detectado pode atrair a atenção das autoridades para a questão (Capella, 2006; Kingdon, 2006b). Alguns exemplos de indicadores que embasam políticas públicas no Brasil são o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Índice de Segurança Pública, Censo Demográfico, entre outros.

As autoridades governamentais também podem tomar conhecimento de problemas por meio de um evento-foco. Os problemas nem sempre são evidentes através dos indicadores, sendo necessário alavancá-los para atrair a atenção pública e do governo. Esse impulso pode ser provocado por eventos de grande magnitude. Trata-se de desastres, crises, símbolos, experiências etc., capazes de chamar a atenção para uma determinada situação mais do que para outras que estejam ocorrendo simultaneamente (Capella, 2006; Kingdon, 2003; Kingdon, 2006b). Contudo, Kingdon (2006b, p. 227) faz um alerta que “tal evento tem efeitos apenas passageiros se não forem acompanhados por uma indicação mais precisa de que há um problema, por uma percepção pré-existente ou por uma combinação desse evento com outros eventos similares.”

Um último meio a ser mencionado é a percepção de um problema através dos *feedbacks* recebidos de programas já implementados. Eles podem ser formais - monitoramento dos gastos, supervisão da implementação, cumprimento das metas e alcance dos objetivos, pesquisas de avaliação e consequências imprevistas – ou informais - reclamações dos servidores ou demais cidadãos. A partir desses conjuntos de *feedbacks*, o governo pode observar os déficits de impacto e os efeitos indesejados, a fim de prever consequências para ações e programas futuros ou corrigir o rumo atual da política. Tais características fazem esse meio estreitamente associado à fase de avaliação de políticas e correção de ação (Capella, 2006; Frey, 2000;

Kingdon, 2003; Kingdon, 2006b).

Paralelo aos meios pelos quais se toma conhecimento de um problema, Kingdon (2006a) chama a atenção para os papéis desempenhados pelos participantes na formulação de agenda. De acordo com o autor, o estabelecimento da agenda governamental fica a cargo de um grupo de atores, denominados participantes “visíveis”. Caracteriza-se os indivíduos e grupos pertencentes a essa categoria, por sua capacidade de atrair a atenção da imprensa e do público – Chefes do Executivo, assessores de alto escalão, Congressistas, mídia, partidos políticos, comitês de campanha etc. Uma vez que esses participantes têm o poder de definir a agenda governamental, as chances de um tema adquirir visibilidade aumentam se for apresentado pelos atores desse grupo. Da mesma forma, o menosprezo por parte dessas figuras pode resultar na não inclusão do tema na fase de formulação (Kingdon, 2006b).

O reconhecimento dos problemas é uma etapa indispensável para o estabelecimento da agenda governamental. Considerando que o objeto de estudo desta pesquisa é o Programa Escola Segura, que visa prevenir a violência escolar, descreveremos a seguir o contexto teórico e social do problema.

Embora a violência não seja um evento inédito no cotidiano escolar, o tema tem ganhado espaço no cenário político-social desde meados da década de 1980. Especialmente a partir dos anos 90, a mediatização de casos de tiroteios em escolas estadunidenses gerou um clima de pânico em relação à violência na escola, retratando-a como um fenômeno em expansão. Um dos eventos mais expressivos foi o ataque realizado na escola Columbine, no Colorado (EUA), em 20 de abril de 1999. Na ocasião, dois estudantes abriram fogo contra a comunidade escolar, o que resultou em 15 vítimas fatais, incluindo os próprios atiradores, que cometeram suicídio após o ato. No Brasil, o tema da violência e juventude teve destaque com o assassinato do cacique da tribo Pataxó Hã-hã-Hãe Galdino Jesus dos Santos, em abril de 1997, por cinco jovens de classe média/alta, entre 17 e 19 anos (Abramovay *et al.*, 2018; Burns; Crawford, 1999; Charlot, 2002; Lopes; Rossato, 2023; Peres, 2018; Priotto; Boneti, 2009).

Os incidentes como a morte de Galdino, a chacina testemunhada em uma escola em Realengo, Rio de Janeiro (RJ)⁴ e o ataque ocorrido na Escola Estadual Raul Brasil (SP)⁵,

⁴ Massacre ocorrido em 07 de abril de 2011, na Escola Municipal Tasso da Silveira, em Realengo, RJ. No evento de comemoração dos 40 anos da instituição, um ex-aluno invadiu as dependências escolares e disparou contra a comunidade. Das 24 crianças feridas no incidente, houve 12 vítimas fatais. Em carta, o perpetrador, que cometeu suicídio após o atentado, alegou ter sido vítima de *bullying* quando estudava na escola (Bernardo, 2021).

⁵ Ataque ocorrido em 13 de março de 2019, em Suzano (SP). No atentado, dois ex-alunos invadiram as dependências escolares e realizaram disparos contra estudantes e funcionários. Ao total, sete pessoas foram mortas, sendo cinco alunos e duas funcionárias, e outras onze feridas. Após o ataque, os agressores cometeram suicídio (G1, 2019).

colocaram o tema da violência escolar não apenas como alvo de discussão da opinião pública, mas também como tema para a produção de políticas públicas educacionais e de segurança. Contudo, para se compreender a natureza da violência que ocorre nas escolas, antes se deve verificar o que se classifica como violência escolar (Abramovay *et al.*, 2018; Silva; Assis, 2018).

Programas de intervenção policial nas escolas, como o Escola Segura, interpretam a violência escolar como a ocorrência de crimes e delitos relacionados a violências físicas, psicológicas e sexuais, que geralmente são passíveis de punição penal – dano ao patrimônio, agressões interpessoais, punição corporal, agressões verbais, abuso emocional, *bullying*, discriminação de gênero, estupro, toque não autorizado, assédio sexual etc. (Lopes; Rossato, 2023; Silva; Assis, 2018).

Denomina-se violência escolar todos os atos ou ações de violência, comportamentos agressivos e antissociais, incluindo conflitos interpessoais, danos ao patrimônio, atos criminosos, marginalizações, discriminações, dentre outros praticados por, e entre, a comunidade escolar (alunos, professores, funcionários, familiares e estranhos à escola) no ambiente escolar. (Priotto; Boneti, 2009, p. 162-163)

Entretanto, a associação da violência escolar à delinquência juvenil não abrange todas as formas de violência que ocorrem no ambiente escolar. Além disso, há uma tendência de transformar atos de indisciplina em transgressões passíveis de punição severa. Estudos apontam que a intervenção policial nas escolas pode influenciar negativamente a dinâmica disciplinar, devido à predisposição em criminalizar conflitos que anteriormente eram entendidos como problemas sociais. Em outras palavras, há a redefinição de situações disciplinares em problemas criminais (Lopes; Rossato, 2023; Na; Gottfredson, 2013).

Conforme afirmado por Debarbieux (2002, p. 59), a prática resulta em “[...] uma definição excessivamente limitada [que] pode excluir a experiência de algumas das vítimas, ignorando o fato de que a pior violência deriva da ‘microviolência’⁶. Assim, a avaliação da violência escolar deve considerar a relação entre atos infracionais e outros atos de incivilidade que ocorrem no ambiente escolar (Debarbieux, 2002; Silva; Assis, 2018).

Uma vez que a violência se constitui um fenômeno multicausal e complexo, ela se expressa de diferentes formas, sendo necessário observar as características e especificidades pertencentes a cada uma. O modelo ecológico proposto pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para a compreensão da violência, a interpreta a partir de quatro níveis interrelacionados:

⁶ A macroviolência está relacionada aos efeitos da violência estrutural na escola. A partir disso, a microviolência diz respeito à produção de violência no ambiente escolar, tendo como base as relações estabelecidas dentro da escola (Piccoli; Lena; Gonçalves, 2019).

i. individual, o qual considera os fatores históricos, sociais, biológicos e pessoais contidos no comportamento tanto do perpetrador da violência como da vítima; ii. relacional, ou seja, das relações sociais próximas estabelecidas pelo perpetrador e/ou pela vítima; iii. comunitário, em que se averigua os contextos comunitários das relações sociais; iv. social, a fim de observar os fatores sociais mais amplos que influenciam os índices de violência (Assis; Marriel, 2010).

O modelo proposto pela OMS destaca a compreensão da violência a partir das relações estabelecidas tanto pelo perpetrador quanto pela vítima, considerando o contexto em que ocorrem e como fatores pessoais e sociais podem levar um indivíduo a se tornar vítima ou perpetrador da violência. A partir disso, reconhece-se que a análise das causas e relações que geram atos de violência escolar requer o conhecimento das especificidades que envolvem as situações, paralelo aos processos macrossociais que produzem a violência como do cotidiano social e da instituição escolar (Assis; Marriel, 2010; Sposito, 2004).

De acordo com Charlot (2002), ainda que a violência seja um fenômeno comum no cotidiano das escolas, ela tem assumido contornos diferentes na atualidade. Isso pode ser explicado tanto pelo fato de que a violência se relaciona com as condições estruturais da sociedade, como pela incorporação de características advindas da própria instituição de ensino onde ocorre. Para analisar a violência escolar enquanto um fenômeno exógeno e endógeno, Charlot (2002) faz uma distinção conceitual entre: i. a violência na escola; ii. a violência contra a escola; iii. a violência da escola (Charlot, 2002; Silva; Assis, 2018).

A violência na escola é produzida dentro do espaço escolar, porém não está necessariamente atrelada às atividades institucionais. Trata-se das manifestações de violência observadas no cotidiano escolar - agressões físicas e verbais entre alunos, roubos, furtos, ameaças etc. Vale ressaltar que nesta categoria a escola é interpretada como o espaço onde a violência ocorre, sendo essas ações passíveis de serem encontradas em outros locais. Assim, também é possível testemunhar atos de violência cometidos por indivíduos externos ao ambiente escolar, como tráfico de drogas e acerto de contas de disputas do bairro. Esse tipo de violência é o mais divulgado pela mídia e quase unicamente identificado pelos funcionários da escola, pelos órgãos dirigentes e de segurança pública (Charlot, 2002; Ristum, 2010; Silva; Assis, 2018).

Enquanto isso, a violência contra a escola remete aos atos que visam a própria instituição e aqueles que a compõem - depredação do patrimônio, arrombamentos, furtos, roubos, incêndios, agressões físicas e verbais contra funcionários e professores etc. (Charlot, 2002; Silva; Assis, 2018). Ristum (2010) também cita a desvalorização social e o empobrecimento docente como uma forma de violência contra a escola praticada

principalmente pelo Estado.

Segundo a autora (2010, p. 67),

[a]s mudanças no cenário profissional dos professores, produzidas pelo aumento no número de alunos, pela sua heterogeneidade sociocultural, pelas novas demandas de escolarização geradas pela sociedade, pelo impacto de novas concepções do ensino e de formas de lidar com o conhecimento, não têm sido acompanhadas pela implementação de políticas educacionais capazes de enfrentar os desafios e de valorizar os profissionais de ensino.

Paralelamente, observa-se o agravamento da precarização do patrimônio escolar e das condições de ensino, devido à provisão limitada de equipamentos audiovisuais e materiais didáticos. As consequências desse quadro refletem diretamente nas condições de trabalho dos profissionais da educação, que sofrem com a sobrecarga de trabalho e baixa remuneração, bem como na qualidade do ensino ofertado aos estudantes (Ristum, 2010).

Por último, a violência da escola diz respeito às práticas institucionais que prejudicam diretamente a comunidade escolar. É caracterizada pela violência simbólica, a qual se manifesta pelo abuso do poder, através da imposição de símbolos de autoridade; pela violência institucional, que se revela na marginalização, discriminação e nas práticas de assujeitamento lançadas pela instituição para instrumentalizar estratégias de exercício do poder. Na prática, esse tipo de violência é representado em casos de agressões físicas e verbais de professores e/ou funcionários contra alunos, discriminações, preconceitos e estereótipos, ausência de estímulos ao aprendizado, o ensino de um conteúdo que está alheio aos interesses dos estudantes e do mercado de trabalho etc. (Charlot, 2002; Priotto; Boneti, 2018; Ristum, 2010; Silva; Assis, 2018).

De fato, a prática de qualquer tipo de violência resulta em um ambiente pouco propício ao ensino-aprendizagem, especialmente na sala de aula. Nas escolas públicas, isso contribui para o acirramento da desigualdade social e da marginalização de estudantes de camadas sociais baixas. Assim, a análise e conceituação da violência para além do que é apresentado na mídia é necessária, pois as múltiplas fontes de tensão social, institucional, relacional e pedagógica que fazem parte do ambiente escolar são frequentemente ignoradas (Charlot, 2002; Ristum, 2010).

Com base nisso, Ristum (2010) atenta para a necessidade de se pensar em práticas resolutivas que envolvam mudanças na organização escolar, dinâmica de funcionamento, ações pedagógicas, práticas e conteúdos curriculares. Abramovay *et al.* (2018) afirma que um dos grandes problemas da escola é a baixa qualidade das relações sociais estabelecidas, o que gera um clima escolar desfavorável para o conhecimento e a boa convivência. Isto posto, apenas a implementação de políticas públicas educacionais voltadas para a segurança não seria suficiente

para promover uma mudança do cenário, já que se continua a negar a cultura juvenil (Abramovay *et al.*, 2018).

Em suma, grande parte das políticas públicas voltadas para a redução da violência escolar consideram como problema apenas os atos de violência “dura”, os quais geralmente envolvem o Código Penal. Existe uma microviolência que é inerente do ambiente escolar, quer ocorra por ele ou nele. Assim, é preciso ter como prioridade, além da segurança, o próprio processo de ensino-aprendizagem e a melhoria das relações sociais estabelecidas na escola. Considerando que a violência escolar é um fenômeno multifacetado e caracterizado pelo contexto sociocultural no qual se insere, é preciso que os programas de prevenção à violência escolar estejam contextualizados à realidade local da escola (Abramovay *et al.*, 2018; Charlot, 2002; Priotto; Boneti, 2018; Ristum, 2010; Silva; Assis, 2018).

Porém, grande parte dos programas de combate à violência escolar são operacionalizados através do entrelace entre polícia e escola. A associação entre autoridade, disciplina e ensino se trata de um comportamento histórico, cuja maior consequência é o crescente apoio popular e de gestores públicos ao envolvimento de militares na educação.

Para compreender o porquê da tendência brasileira em preferir programas de políticas públicas envolvendo o setor de Segurança pública, antes é preciso averiguar como a resolução dos problemas é pensada pelos *decision makers*. Ao considerar as alternativas possíveis para solucionar um problema, diversos fatores são ponderados para a tomada decisão. Isto posto, descreveremos abaixo como Kingdon concebe o fluxo de soluções para a formulação de políticas públicas.

2.1.2 O Fluxo de soluções

O fluxo de problemas diz respeito a como as situações são percebidas como problemas e por que eles passam a compor a agenda governamental. Isto posto, o fluxo de soluções se concentra nas alternativas apresentadas para resolver esses problemas. Semelhante à dinâmica do *problem stream*, a resolução de um problema dispõe de uma lista de alternativas possíveis, das quais somente algumas alcançam séria atenção dos *policy makers* (Capella, 2006; Kingdon, 2006b). Kingdon (2006b) questiona como essa lista de possíveis escolhas é filtrada até a um conjunto que realmente será alvo de deliberação. Segundo ele, as respostas consistem nas alternativas que são elaboradas e filtradas na dinâmica das políticas públicas; na atuação dos participantes invisíveis (Kingdon, 2006b).

Enquanto os participantes visíveis protagonizam o processo de formação de agenda, a

especificação das alternativas fica a cargo das comunidades de especialistas formadas por participantes relativamente invisíveis. Esse grupo é composto por acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários públicos, assessores parlamentares, analistas de grupos de pressão etc. (Capella, 2006; Kingdon, 2006b).

De acordo com o autor,

Cada comunidade é composta de pessoas alocadas nos vários setores do sistema, que potencialmente seguem orientações e possuem interesses bastante diversos, mas que compartilham uma mesma condição: a de especialistas em questões daquela área em particular. (Kingdon, 2006b, p. 231)

Além de partilhar de uma mesma preocupação sobre uma área de política pública, essas comunidades são responsáveis por gerar propostas de soluções para problemas. As propostas podem ser sugeridas por meio de discursos, projetos de lei, audiências públicas ou no Congresso, conversas particulares etc. Algumas dessas ideias são acatadas, enquanto outras são descartadas. Ainda, há alternativas que são discutidas por anos, antes de finalmente serem consideradas ou desconsideradas (Capella, 2006; Kingdon 2003; Kingdon, 2006b).

A partir disso, o autor associa o processo de criação de alternativas ao da seleção natural. Da mesma forma que as moléculas flutuam em um caldo primordial⁷ antes de ganharem vida, as ideias tendem a pairar sobre essas comunidades. Dentro dessa “sopa”, denominada Caldo Primordial de Políticas (*Policy Primeval Soup*), as ideias surgem desordenadamente. Elas podem se chocar umas com as outras, gerar novas alternativas ou mesmo se combinar. Contudo, nem todas as ideias sobreviverão intactas à competição e chegarão à superfície do Caldo (Capella, 2006; Capella, 2018c; Kingdon 2003; Kingdon, 2006b).

Não obstante o período de elaboração das ideias seja caótico e de difícil estruturação, seu processo de seleção se dá de forma mais objetiva. A avaliação de propostas se baseia em critérios técnicos, os quais servem de referencial para a adoção ou descarte de uma alternativa. Os parâmetros estabelecidos são a viabilidade, a congruência dos valores com os membros da comunidade de especialistas, a antecipação de restrições, a aceitabilidade do público e a receptividade dos políticos (Kingdon, 2006b).

As propostas com maiores chances de sobrevivência devem se encaixar nesses padrões. Assim, é possível reduzir uma grande quantidade de ideias a um grupo pequeno, o qual será direcionado à superfície do Caldo Primordial e se tornará alvo de discussão dos *decision*

⁷ O Caldo ou Sopa Primordial é um conceito da Teoria da Seleção Natural. Trata-se de uma mistura de compostos orgânicos que preenchem o universo antes do *Big Bang*. O desenvolvimento dos organismos vivos teria acontecido através da combinação desses compostos (LQES, s/d; Zolnerkevic, 2013).

makers. Esse processo também é conhecido como especificação das alternativas (Capella, 2018c; Kingdon, 2006b).

Com base no que foi dito até aqui, Kingdon (2003) faz algumas considerações em relação ao funcionamento do fluxo. Primeiro, as interações dentro e entre as comunidades nem sempre se dá de modo coeso e integrado. Uma comunidade é considerada coesa quando as interações ocorrem frequentemente, geralmente em grupos pequenos, onde os participantes se conhecem e se reconhecem. Quando isso não ocorre, a comunidade se fragmenta, levando seus membros a se aglutinarem em subáreas específicas. Esses padrões de interação influenciam diretamente a forma como as políticas públicas são produzidas. Em comunidades coesas, os entendimentos são compartilhados e seus membros são integrados, resultando em um processo de formulação mais estruturado. Ao passo que em comunidades fragmentadas, a distância entre os participantes a torna instável (Capella, 2018c).

Por fim, Kingdon (2006b) afirma que, embora a teoria faça uso da linearidade para explicar como se dá o processo de *agenda-setting* e *policy making*, esses eventos não ocorrem de forma tão organizada na realidade empírica. As autoridades nem sempre identificam o problema antes de propor uma solução. Frequentemente, as propostas são defendidas por um longo período antes que uma janela se abra e/ou um problema surja (Kingdon, 2006b).

As agendas não são estabelecidas em primeiro lugar, para depois serem geradas as alternativas. Em vez disso, alternativas devem ser defendidas por um longo período antes que uma oportunidade de curto prazo se apresente na agenda. Os eventos não necessariamente procedem na mesma ordem nos diferentes estudos de casos; pelo contrário, muitas coisas acontecem separadamente em cada caso, para depois se unirem em momentos críticos. (Kingdon, 2006b, p. 240)

Logo, o pesquisador deve ser guiado pelas combinações entre os processos e participantes, analisando as características econômicas, políticas e sociais, que viabilizaram um contexto de deslanche das ideias, para apreender como os participantes abordam suas decisões (Kingdon, 2006b).

Nem sempre uma solução para um problema é uma ideia inovadora, mas uma releitura ou adaptação de outras políticas existentes. A maioria dos programas de prevenção e/ou redução da violência escolar tem seu funcionamento semelhante ao do Escola Segura, ou seja, baseados na parceria entre polícia e escola. Tal qual o fenômeno da violência escolar, a formulação de políticas públicas educacionais envolvendo o setor da Segurança Pública não é um acontecimento inédito no Brasil. A fim de compreender como se dá a relação entre polícia e escola no Brasil, descreveremos a seguir como se dá a atuação de militares em políticas públicas educacionais e de segurança pública.

A década de 1990 foi marcada pelo aumento da ocorrência de violência escolar. Além dos tiroteios e ataques apresentados pela mídia, atos de vandalismo e práticas de agressões interpessoais se tornaram frequentes. Esse cenário propiciou a inserção do tema da segurança das escolas no centro do debate público. Em consequência, políticas públicas de combate à violência escolar têm se espalhado no Brasil e no mundo desde então (Lopes; Rossato, 2023; Gonçalves; Sposito, 2002).

Embora a questão da violência escolar envolva fatores mais complexos do que os previstos no Código Penal, a percepção da juventude como uma zona de conflito, impulsionada pelo senso comum e pelas pressões das instituições de ensino sobre o poder público, contribuiu para o aumento das medidas de segurança nas escolas – rondas escolares, zeladorias, instalação de câmeras de vigilância, alarmes e detectores de metais etc. Porém, o resultado mais efetivo dessa conjuntura foi o crescente envolvimento de policiais e militares em programas de prevenção e redução da violência escolar (Gonçalves; Sposito, 2002; Waiselfisz, 1998).

Segundo Santos e Alves (2022), ainda que a presença de PMs nas escolas divida opiniões na imprensa, em pesquisas acadêmicas e publicações de movimentos sociais e sindicais, a medida tem conquistado cada vez mais o apoio popular. Uma pesquisa de opinião pública realizada no segundo semestre de 2019, pelo Governo Estadual do Paraná, revelou que 73,3% da comunidade escolar apresentou uma ótima aceitação do Escola Segura. Somado à opinião pública, o processo de militarização das escolas públicas ganhou espaço no debate nacional com a campanha eleitoral de 2018 e ascensão da extrema-direita ao Governo Federal em 2019, com a eleição de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) à Presidência da República (Melo, 2021a; Melo, 2021b; Santos; Alves, 2022).

Em 05 de setembro de 2019, o ex-Presidente lançou oficialmente o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM). A iniciativa envolvia o estabelecimento de uma educação orientada por princípios militares, além da promoção mais segurança ao ambiente escolar. O principal objetivo do programa era a melhoria do processo de ensino-aprendizagem nas escolas públicas, com base no modelo de alto nível dos Colégios Militares das Forças Armadas, PMs e dos Corpos de Bombeiros Militares (Brasil, s/d; Santos; Alves, 2022).

O PECIM foi uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC), em conjunto com o Ministério da Defesa. O programa se baseava em um conceito de gestão nas áreas educacional, didático-pedagógica e administrativa, por meio da coparticipação do corpo docente, pedagógico e diretivo da escola e os militares. Neste arranjo, os militares apoiam a gestão escolar e educacional, enquanto o trabalho didático-pedagógico fica a cargo dos professores e demais profissionais da educação. Em 19 de julho de 2023, com a publicação do Decreto nº 11.611, o

PECIM foi encerrado pelo Governo Federal. Contudo, alguns estados decidiram manter o programa, como é o caso do Paraná (Brasil, 2023; Brasil, s/d).

A criação, consolidação e expansão de escolas militares e militarizadas ligadas às Forças Armadas, à PM ou ao Corpo de Bombeiros Militares avançou ao longo dos anos. Em 2019, foram registrados a fundação e funcionamento de 60 escolas militares estaduais de ensino básico, das quais 56 pertencem à PM de diferentes estados e 4 ao Corpo de Bombeiros Militares. Até dezembro, 240 escolas públicas militarizadas operavam no país, sendo 155 estaduais e 85 municipais (Santos; Alves, 2022).

Não se trata, portanto, da “criação” de mais escolas militares (conforme a propaganda governamental do projeto), mas de um programa que visa a dar ainda mais corpo e capilaridade a um processo de militarização de escolas públicas que já vem sendo levado a cabo por governos estaduais há três décadas (com crescimento mais significativo desde 2012) e por prefeituras há alguns anos. (Santos; Alves, 2022, p. 9)

Em estados como o Paraná, Roraima e no Distrito Federal (DF), o ingresso de militares na educação básica se deu por meio da criação de Colégios Militares. Entretanto, o envolvimento entre polícia e escola se viu ampliado através da implementação de programas estaduais e municipais de prevenção/redução da violência escolar, os quais se baseiam no modelo de intervenção policial na escola⁸. Das iniciativas que já estavam em pleno funcionamento antes do contexto de 2018-2019, pode-se mencionar o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) e o Batalhão de Patrulha Escolar Comunitária (BPEC) (Santos; Alves, 2022).

Inspirado no programa de prevenção às drogas estadunidense *Drug Abuse Resistance Education* (D.A.R.E.)⁹, o PROERD foi criado em 1992, no Rio de Janeiro, como medida combativa para a crescente relação entre drogas e juventude. O programa é operacionalizado através da promoção de um curso de quatro meses para os estudantes de ensino fundamental, ministrado por PMs voluntários capacitados pedagogicamente. Foca-se na prevenção do uso de drogas, por meio do ensino sobre como evitar as más companhias, a violência, resistir a pressões (in)diretas e a manter comunicação com pais e/ou responsáveis. Atualmente, o programa se

⁸ O modelo de intervenção policial na escola, diz respeito a programas baseados no emprego de policiais para o policiamento comunitário do interior e/ou do entorno das escolas. Neste tipo de programa, não há interferência na direção, administração e no processo didático-pedagógico pelos policiais, sendo esses responsáveis somente pela segurança no ambiente escolar. A adesão se dá de maneira voluntária, geralmente manifesta pela direção da escola e/ou em discussão com a comunidade escolar (Lopes; Rossato, 2023; Paraná, s/d).

⁹ Fundado em 1983, o D.A.R.E. é um programa estadunidense de prevenção ao abuso de drogas. Seu funcionamento se dá pela ministração de uma série de aulas por policiais, desde o jardim da infância até a décima segunda série. O conteúdo das aulas envolve técnicas para resistir à pressão dos colegas para o uso de substâncias, assim como levar uma vida produtiva, sem violência ou drogas (D.A.R.E., s/d).

encontra em funcionamento por todo o país, sendo sua aplicação exclusiva das PMs estaduais (CSSPPO, s/d; D.A.R.E., s/d; Brasil, s/d; Paraná, s/d).

O BPEC é uma política pública estadual paranaense, implementada em fevereiro de 2004, sob o nome de Patrulha Escolar Comunitária (PEC). O objetivo do programa é a realização do policiamento escolar comunitário nos principais municípios paranaenses, através do desenvolvimento de módulos de: i. Segurança na Escola - levantamento sistêmico das condições de segurança do ambiente escolar e de seu entorno; ii. Educação Preventiva e Segurança – realização de palestras sobre ações de prevenção primária para segurança pessoal, drogas e cidadania, as quais são ministradas pelos PMs; iii. Módulo Suplementar de Segurança na Escola - patrulhamento, aconselhamento aos alunos, mediação, conciliação e resolução de conflitos, busca pessoal, operações externas às escolas. Com a Lei nº 15.745 de 20 de dezembro de 2007, o programa passou a ser responsável também pelo desenvolvimento das atividades do PROERD no Paraná (Paraná, s/d).

Ainda no contexto paranaense, o Programa Brigadas Escolares – Defesa Civil na Escola (PBEDCE) também é uma iniciativa que visa assegurar o bem-estar e a integridade física da comunidade escolar. Através do estabelecimento de uma cultura de prevenção e preparação do ambiente escolar, visa-se como alvo proporcionar condições mínimas para o enfrentamento de situações emergência nas escolas. Na prática, são realizadas capacitações para que servidores e alunos possam prestar primeiros socorros em casos de acidentes, bem como atuar no enfrentamento de desastres e emergências, sejam elas naturais ou provocadas pelo ser humano. Ademais, a infraestrutura escolar é adaptada conforme o Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Paraná (CSCIP CB/PMPR). A execução do programa fica a cargo da Coordenadoria Estadual da Defesa Civil junto à SESP, por meio do Corpo de Bombeiros da PMPR e da SEED (Paraná, 2015b; Paraná, s/d).

Com efeito, os problemas de violência escolar são encarados como uma questão de segurança pública, em vez de educacional, o que torna a intervenção policial a alternativa mais conveniente. No Brasil, o crescimento de políticas públicas educacionais e de segurança, baseadas na intervenção policial na escola e na militarização do ensino, é viabilizado pelo tratamento frequente da questão social como questão de polícia (Gonçalves; Sposito, 2002). Esse quadro pode ser explicado pela desigualdade social característica da sociedade brasileira, mas também pelo fato de que a participação de militares no âmbito da política é histórica no país.

Conforme supracitado, o envolvimento de militares no setor da educação básica é prévio à iniciativa do PECIM. Na história nacional, o período mais expressivo do protagonismo

exercido pelos militares na política é o do Regime Militar. Durante os 21 anos de ditadura, o Governo Federal conduziu uma série de mudanças à educação básica, muitas das quais prevalecem até a atualidade.

Embora o período tenha contado com um aumento das matrículas na educação básica, os limites impostos aos gastos com educação culminaram em poucos recursos e baixa formação docente para lidar com o aumento do contingente. A busca por expansão desprovida de qualidade reforçou as desigualdades socioeducacionais, pois a política educacional da época sustentava a ideia de que os filhos da elite econômica tinham acesso a uma educação de qualidade no ensino particular, enquanto as classes menos favorecidas se submetiam a uma educação pública precarizada (Zinet, 2016).

A precarização da escola e a queda na qualidade do ensino, combinada com a abertura do país ao ensino privado, fortaleceu a migração dos filhos das elites para colégio particulares. Essa migração fortaleceu as desigualdades sociais e educacionais. A partir desse momento, cria-se a lógica de que os filhos dos ricos têm acesso a uma educação de qualidade e, portanto, mais chances de chegar ao ensino superior, enquanto aos filhos dos pobres resta uma educação pública e precarizada que praticamente impossibilita sua entrada na universidade. (Zinet, 2016, s/p)

Essa tendência histórica reforça estereótipos no senso comum sobre adolescentes que frequentam escolas públicas em bairros periféricos. As crianças e jovens dessas regiões são frequentemente estigmatizadas por sua condição social de pobreza, ou mesmo origem étnica, sendo assim interpretadas como virtuais criminosos e/ou delinquentes (Gonçalves; Sposito, 2002; Zinet, 2016).

Não coincidentemente, programas como o Escola Segura têm como público-alvo as populações de regiões urbanas marginalizadas. Além do número de alunos e o porte das instituições, um dos critérios técnicos para a implementação do programa é se a escola está localizada em bairro violento. De modo semelhante, o PECIM tem como prioridade a implementação em regiões de alta vulnerabilidade social e baixo desempenho IDEB¹⁰ (AEN, 2019c; Verdélio, 2019). Segundo Santos e Alves (2022), até o ano de 2019, a política de militarização das escolas apresentava maior difusão nas regiões mais pobres do país (Nordeste, Centro-Oeste e Norte).

O perigo da violência extramuros tem servido como justificativa para a presença dos

¹⁰ Criado em 2007, o IDEB é um indicador que mede o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O cálculo é realizado a partir dos dados sobre aprovação escolar do Censo Escolar, e das médias de desempenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Além disso, o índice é responsável por definir os parâmetros para estabelecer as metas de qualidade na educação básica, atuando assim como um condutor de políticas públicas educacionais (Inep, s/d).

PMs em regiões de alto índice de criminalidade. Contudo, a localização em zonas violentas não necessariamente significa que a escola sofra internamente do problema. Conforme apontado por Abramovay *et al.* (2018), em uma pesquisa com escolas localizadas em áreas violentas¹¹, nem sempre escolas localizadas em áreas de vulnerabilidade social sofrerão de violência “de fora para dentro”. Sendo assim, há que se considerar o papel da dinâmica da escola, da gestão e das relações sociais estabelecidas no espaço escolar na geração da violência escolar (Abramovay *et al.* 2018).

Embora a associação da violência escolar às regiões criminalizadas seja um argumento questionável, os programas de intervenção policial continuam sendo considerados como a alternativa mais eficaz para a resolução do problema, tanto por parte dos gestores públicos como da população. Para compreender as causas que levam a esse quadro, deve-se atentar para o fato de que a militarização do ensino “se trata de política pública com vinculação a interesses políticos-ideológicos que se coadunam com o fortalecimento da extrema-direita no país e com o protagonismo crescente dos militares [...]” (Santos; Alves, 2022, p. 14).

É certo que o envolvimento dos militares com a educação vai em contrapartida ao disposto na Constituição Federal (CF) de 1988, em que se atribui à Forças Armadas a responsabilidade da defesa nacional, às PMs a segurança pública e aos Corpos de Bombeiros Militares a atuação na defesa civil. Todavia, as constantes parcerias estabelecidas entre as Secretarias de Educação e de Segurança Pública na produção de políticas públicas educacionais e de segurança, acabam por estreitar os laços entre polícia e escola. A iniciativa do PECIM de promover uma gestão compartilhada¹² entre o corpo pedagógico da escola e os militares, implica na presença das autoridades no cotidiano escolar. Embora pareça inovador, tal arranjo não é desconhecido na história da educação brasileira (Brasil, s/d; Santos; Alves, 2022).

Durante a ditadura, os militares agiam tanto diretamente quanto indiretamente na dinâmica de funcionamento das escolas, de forma a exercer um controle sobre as condutas e o conteúdo de ensino na sala de aula. A difusão de uma ideologia que fosse favorável ao regime culminou na implantação de uma disciplina escolar rígida, baseada em um padrão de comportamento regrado e obediente. Dentre as medidas tomadas, destaca-se a atribuição de

¹¹ Ver Abramovay e Alli (2004).

¹² As escolas estruturadas pelo modelo de gestão compartilhada (EGC) têm seu funcionamento alicerçado na adoção de um modelo de gestão escolar baseado nos Colégios Militares. Assim, o desempenho das funções educacionais, didático-pedagógicas e administrativas se dá pelo trabalho conjunto entre o corpo docente, o pedagógico, a direção da escola e os militares. Enquanto a escola permanece responsável pela função didático-pedagógica, os militares atuam no apoio dos processos educacionais e administrativos. Tem-se por objetivo promover o desenvolvimento da cidadania voltada para os valores cívicos e morais, paralelo ao manejo eficiente dos recursos materiais e financeiros. A adesão às EGC é semelhante ao modelo de intervenção policial na escola (Santos, 2023; Brasil, 2019; Brasil, s/d).

notas por bom comportamento, fiscalização de alunos e professores, entoação do hino nacional e hasteamento da bandeira, uso de uniformes, formação de filas na entrada das escolas etc. (Memórias da Ditadura, s/d).

A proposta do PECIM buscava um retorno parcial dessa realidade, através da colocação de militares da reserva como tutores no ambiente escolar. Para Bolsonaro, a atuação dos militares na disciplina dos alunos resultaria no fortalecimento de valores éticos e morais, contribuindo não apenas para uma melhoria do ambiente escolar, mas também para a formação cidadã (Vérdelio, 2019).

Em suma, a criação e expansão de ECIMs, tal qual o envolvimento da PM e do Corpo de Bombeiros Militares na segurança das escolas cresceu na última década. Não obstante as escolas serem permeadas por problemas de naturezas diversas, sendo a própria violência um fenômeno multifacetado e multicausal, as iniciativas de intervenção militar/policial na escola têm ganhado prioridade nas agendas governamentais e de decisão (Santos; Alves, 2022). Um dos principais desafios das ciências sociais nesta área é entender os motivos pelos quais isso vem ocorrendo no atual contexto.

Conforme descrito em seção anterior, a dinâmica dos problemas tem forte influência no estabelecimento da agenda. O fluxo de soluções está intrinsecamente ligado à *policy making*. Contudo, perceber a formulação como restrita à dimensão problema-solução é um equívoco se desconsiderado a influência dos eventos políticos no processo. Com isso em mente, discorreremos a seguir sobre o terceiro e último fluxo do MSF, o da política (Kingdon, 2003; Kingdon, 2006b).

2.1.3 O Fluxo político

Uma outra explicação para a alta ou baixa relevância de uma questão na agenda governamental se dá pelo fluxo político. Com funcionamento independente das outras dinâmicas, as repercussões da conjuntura política exercem um efeito poderoso sobre as agendas. Novos assuntos podem se tornar proeminentes, enquanto outros são engavetados para serem discutidos em um momento mais propício (Kingdon, 2003; Kingdon, 2006b).

Kingdon (2003, p. 145) usa o termo política “no sentido coloquial de Washington”, uma vez que a ciência política oferece uma definição abrangente, incluindo qualquer atividade relacionada à atribuição de valores autoritários ou à distribuição de custos e recursos. Logo, a narrativa empregada no texto diz respeito às dimensões eleitorais, partidárias ou relativo a grupos de pressão (Kingdon, 2003).

Há três elementos dessa dinâmica que influenciam a agenda governamental: o humor nacional (*national mood*), mudanças dentro do próprio governo (*turnover*) e a atuação de grupos de pressão. O primeiro se refere a um contexto em que vários indivíduos compartilham as mesmas questões e valores. A forma como os participantes do processo decisório percebe o *national mood* incentiva a proliferação de algumas ideias e/ou o descarte de outras¹³. Já o segundo concerne às transformações que ocorrem dentro do governo em si – mudanças de gestão, composição do Congresso, chefia de órgãos e empresas públicas, cargos e posições estratégicas dentro do Governo etc. A ascensão de um novo governo é responsável por mudar as agendas anteriores, pois ele busca enfatizar suas próprias concepções de problemas e propostas de solução (Capella, 2006; Kingdon, 2003; Kingdon, 2006b).

O terceiro elemento são as forças políticas organizadas, geralmente exercidas pelos grupos de pressão. Esses agentes podem oferecer apoio ou oposição a um determinado tema, servindo como indicadores de conflito ou consenso na arena política. A oposição exercida por uma aliança grupos de pressão é capaz de dificultar a contemplação de certas iniciativas, todavia, isso não significa que a impeça totalmente. Porém, os *policy makers* tendem a avaliar se um ambiente é favorável ou não para uma alternativa, por meio do nível de consenso ou conflito entre as forças políticas organizadas (Capella, 2006; Kingdon, 2006b).

O compartilhamento de questões entre a sociedade, em um dado período histórico, pode tanto criar um cenário propício para o avanço de ideias como desestimular o processo decisório sobre outras questões. Paralelo a isso, o apoio ou oposição de grupos de pressão, em torno de um tema, resulta em conflitos ou consensos na arena política, o que afeta a viabilidade de se fazer uma proposta de política pública. Não menos importante, *turnovers* afetam diretamente a formação da agenda, visto que uma nova gestão pode permitir a entrada de novos temas, ao passo que bloquear outros (Capella, 2018b).

Embora o *policy stream* tenha a integração entre seus membros embasada na difusão das ideias, as coalisões presentes no *political stream* são frequentemente estabelecidas por barganhas (Capella, 2006; Kingdon, 2006b). Segundo Kingdon (2006b), a constituição do consenso no fluxo político é realizada através da persuasão e da negociação. A primeira é realizada quando os participantes identificam problemas ou entram em acordo sobre propostas no fluxo de soluções. Já a segunda é a mais frequente na dinâmica da política, pois o consenso é firmado através da criação de emendas em troca de apoio; atração de políticos para constituir

¹³ “Uma tendência nacional percebida como profundamente conservadora reduz as possibilidades de novas iniciativas de alto custo, ao passo que um ambiente nacional mais tolerante permite maiores gastos” (Kingdon, 2006b, p. 229).

alianças; realização de concessões para estabelecer soluções de maior aceitação (Kingdon, 2006b).

Conforme salientado por Kingdon (2006b, p. 229), “[d]esdobramentos políticos são poderosos formadores de agenda.” Isto posto, compreender a conjuntura política na qual se inserem o fluxo de problemas e o de soluções é essencial para entender não apenas como um problema passa ser percebido como prioritário, mas também como uma proposta de solução é viabilizada no processo decisório.

Para investigar o contexto político-social que contribuiu para que a violência escolar se tornasse uma prioridade na agenda governamental, assim como a priorização das políticas de Segurança Pública, descreveremos a seguir a conjuntura política que caracterizou o Programa Escola Segura.

O período histórico de 2018-2019 observou um *turnover* tanto no âmbito federal, como também nas esferas estaduais e municipais. O cenário político-social no ano eleitoral de 2018 foi propício para a proliferação de iniciativas pró-militarização, tal qual a ascensão do neoconservadorismo de extrema-direita. Um dos elementos que explica essa mudança na conjuntura é a insatisfação popular com governo anterior, que foi marcado por escândalos de corrupção e crises econômicas (Melo, no prelo).

A Chefia do Executivo Federal foi exercida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) por treze anos consecutivos, a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2002. A partir de meados de 2014, o governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2016) entrou em um período de forte recessão econômica. As tentativas da ex-Presidente de atenuar esse quadro se provaram insuficientes para alavancar a economia nacional. A crise econômica impactou principalmente a classe trabalhadora e outros setores proletarizados, que se mostraram cada vez mais insatisfeitos com a incapacidade de Dilma de reverter a situação. Em consequência, a crise econômica resultou em uma crise política (Rodrigues, s/d).

O segundo mandato de Dilma foi marcado por manifestações populares e o aumento da oposição ao governo dentro do Senado. Além do crescimento das taxas de inflação e desemprego, a economia nacional começou a desacelerar. Em decorrência da crise política e da inabilidade da ex-Presidente de lidar com a situação econômica, estabeleceu-se um cenário de crise de representatividade e polarização no país. Enquanto alguns grupos populares manifestavam em defesa do governo, outros protestavam pelo *impeachment* de Dilma (Krein, 2018; Rodrigues, s/d; Silva, s/d).

O principal agravante para a crise de legitimidade do governo petista foi a Operação Lava-Jato, iniciada em março de 2014. Uma das iniciativas mais conhecidas no combate à

corrupção, a Lava-Jato consistiu na investigação pela Polícia Federal (PF) de um esquema de lavagem e desvio de dinheiro na política nacional. As investigações revelaram uma rede de corrupção envolvendo empresas estatais, membros do legislativo e executivo, e empreiteiras brasileiras ¹⁴ (Brasil, s/d; Olimpia, s/d; Rodrigues, s/d; Silva, s/d).

Através da intensa midiaticização que acompanhou a operação, a insatisfação popular e a perda de credibilidade da política nacional aumentaram. O acirramento da crise político-econômica resultou na intensificação dos protestos por parte dos opositores ao governo. Em meio à investigação da PF, Dilma foi acusada do crime de responsabilidade fiscal, o que levou os integrantes do Senado a votarem pela abertura de um processo de *impeachment* contra a ex-Presidente, em maio de 2016. A confirmação do *impeachment* se sucedeu em 31 de agosto de 2016, com a retirada de Dilma da Presidência da República e a ocupação do cargo por seu vice, Michel Temer (2016-2018) (Olimpia, s/d; Rodrigues, s/d; Silva, s/d).

O escândalo da Lava-Jato provocou uma cisão entre os cidadãos e o governo. A intitulada “onda de tudo isso que está aí” provocou na população o sentimento de rechaço da “velha política” e, principalmente, das figuras que já haviam se consolidado no poder (Amaral, 2021; Mounk, 2018). Conforme apontado por Pina (2018, s/p), “[h]á, por um lado, um grande processo de desqualificação da política, que atinge os poderes instituídos. E o PT está no poder há um certo tempo. Então, ele fatalmente é alvo desse sentimento de recusa da política que a gente está vivendo”.

É fato que momentos de crise representativa são propícios para a ocorrência de um *turnover* nas estruturas governamentais. Em 2018, esse *turnover* foi proporcionado pela mudança no humor nacional, a partir dos eventos supracitados. Segundo Kingdon (2003), o *national mood* diz respeito a uma maioria da população que compartilha dos mesmos preceitos e/ou valores, que podem variar ao longo do tempo. Nesse sentido, as mudanças no clima nacional impactam tanto a formação da agenda como os resultados políticos (Kingdon, 2003).

Pessoas dentro e ao redor do governo acreditam com bastante firmeza que algo como o humor nacional tem consequência políticas importantes. Ele tem impacto sobre os resultados das eleições, sobre a sorte de um partido, e sobre a receptividade de tomadores de decisão governamentais ao lobby de grupos de pressão. (Kingdon, 2003, p. 150, **tradução nossa**)

A insatisfação popular com a velha política gerou uma mudança no humor nacional, caracterizada pela rejeição ao *establishment* e à velha política. Percebendo a transformação da opinião em pública, Bolsonaro e outros candidatos a cargos de nível estadual e federal se

¹⁴ Ver Olimpia (s/d) e Brasil (s/d).

aproveitaram do descontentamento com a política tradicional para promover suas campanhas (Caldas, 2024; Melo, no prelo).

O resultado desse processo foi uma onda de renovação da política nacional, em 2018. Além da Presidência da República, vários *outsiders* conseguiram se eleger no Legislativo e no Executivo (Caldas, 2024). Segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), dos 513 Deputados Federais eleitos, 267 não exerceram a legislatura anterior. A renovação de 52% das cadeiras foi a maior em vinte anos (Caldas, 2024, s/p).

O contexto nacional também se refletiu no paranaense. Das 54 cadeiras na Câmara dos Deputados, apenas 33 deputados conseguiram se reeleger. Isso significou uma renovação de 38,8% dos cargos. No Governo do Estado, a eleição de Ratinho Jr. como Chefe do Executivo significou a escolha de um governador com um perfil inédito desde 1965. Pela primeira vez em 53 anos um ocupante do cargo não era um ex-senador ou ex-prefeito da capital (G1 PR, 2018; Voitch, 2018).

No que diz respeito ao discurso de campanha e plano de governo, Ratinho demonstrou seu alinhamento tanto com a chapa de Bolsonaro como com a “onda de tudo que está aí” (Amaral, 2021; Voitch, 2018). A renovação da política estadual foi carro chefe de sua campanha, sob o discurso que a política paranaense tem sido dominada por três famílias – Richa, Requião e Dias – nos últimos trinta anos (Voitch, 2018).

Em seu Plano de Governo, o então candidato deixa claro sua orientação pelo *national mood*, ao afirmar que

[c]omo deputado, federal e estadual, sempre trabalhei em prol do que é justo, a favor do Paraná. Fui Secretário Estadual do Desenvolvimento Urbano e, na minha gestão, entreguei o maior número de obras da história do Paraná. Sem nenhuma obra investigada pelo Ministério Público, nem pelo Tribunal de Contas do Estado. Minha vida inteira foi feita de trabalho e resultado. Eu sei que chegou a hora de fazer muito mais. Eu quero fazer o que nenhum político teve coragem de fazer antes: acabar com os privilégios da velha política. (Paraná, 2018, p. 3)

Diferente de outros candidatos eleitos, Ratinho não era um *outsider* da política estatal. Conforme destacado em seu Plano, ele foi Deputado Estadual (2003-2007, 2017-2019) e Federal (2007-2012, 2012-2013, 2014-2015) do Paraná, como também Secretário Estadual do Desenvolvimento Urbano (2015-2017), durante o mandato do ex-Governador Carlos Alberto (Beto) Richa (2011-2018). Diferente de Bolsonaro, o qual é capitão da reserva do Exército desde 1989, Ratinho Jr. é oriundo do ramo empresarial¹⁵ (AEN, 2019b; Paraná, 2018; Potter,

¹⁵ O atual Governador é filho do empresário e apresentador do Sistema Brasileiro de Televisão (SBT) Carlos Massa (Ratinho). Graduado em *Marketing* e Propaganda na Faculdade Internacional de Curitiba (Facinter), era diretor

2018;).

Isto posto, a principal característica de seu projeto de Governo é sua aproximação com a iniciativa privada. Seu projeto de governo frequentemente menciona o estabelecimento de parcerias e patrocínios com a iniciativa privada, a fim de promover melhorias em diversas áreas (Paraná, 2018). Embora tenha um perfil diferente e mais pragmático do que o apresentado pelo ex-Presidente da República, Ratinho Jr. demonstrou apoio à campanha do ex-candidato, durante o segundo turno das eleições (Voitch, 2020).

O Governador foi eleito logo no primeiro turno com aproximadamente 60% dos votos válidos, demonstrando tanto o apoio da opinião pública ao seu perfil político como a influência do humor nacional sobre o resultado eleitoral (G1 PR, 2018; Voitch, 2020). A respeito do resultado das eleições, Ratinho declarou que acreditava

[...] que é um momento de ruptura política no Brasil. As urnas responderam de uma maneira que talvez poucas pessoas tivessem uma leitura do cenário que aconteceu no dia de hoje. Foi um recado muito forte que o brasileiro deu para a política tradicional, para os profissionais da política, aqueles que fazem política há muito tempo. (G1 PR, 2018, s/p)

Esse momento de ruptura política teve potencial de influenciar o *agenda-setting*, visto que a combinação do clima nacional com eleições pode ser uma poderosa formadora de agendas. Logo, a eleição de Bolsonaro à Presidência da República representou a ascensão da iniciativa de militarização no cerne da política nacional. Nesse contexto, o Governo Estadual Paranaense esteve estreitamente ligado ao Governo Federal entre os anos 2019-2022. De forma similar ao que ocorreu no Governo de Jair Bolsonaro, Ratinho Jr. demonstrou apoio ao tema da militarização (Coelho, 2018; Godinho, 2022). Enquanto no cenário federal/nacional, o tema da militarização se materializou por meio do modelo de gestão compartilhada, através do Pecim, no Paraná a iniciativa se associou ao modelo de intervenção policial na escola, com a implementação do Escola Segura.

Embora os desdobramentos no *political stream* sejam importantes para a formulação de uma política pública, eles por si só não são suficientes para provocar alterações na agenda. Para tanto, Kingdon (2003; 2006b) afirma que uma oportunidade de mudança deve surgir, para que haja a entrada de um tema na agenda. Isto posto, descreveremos abaixo como se dá a abertura de uma janela de políticas públicas, através da convergência entre os fluxos.

das empresas do Grupo Massa e *holding* empresarial paranaense, em 2018 (AEN, 2019b).

2.1.4 Abertura de Janela de Políticas Públicas e *Coupling*

O MSF afirma que normalmente os fluxos de problemas, de soluções e o político fluem de maneira independente.

Os problemas são identificados e definidos de acordo com processo que são diferentes daqueles nos quais as políticas públicas são elaboradas, ou de como se dão os eventos políticos. As propostas de políticas públicas são desenvolvidas de acordo com critérios próprios de incentivos e seleção, independente do fato de constituírem soluções para determinados problemas ou uma resposta a deliberações de ordem política. Eventos políticos seguem sua própria dinâmica e as suas regras, independentemente de estarem associados a problemas ou propostas. (Kingdon, 2006b, p. 233)

Apesar desse cenário relativamente harmonioso, há ocasiões em que essas dinâmicas se unem, o que gera uma oportunidade de mudança na agenda. Trata-se do momento em que um problema é reconhecido, uma proposta de solução é oferecida e a atmosfera política é favorável à mudança, possibilitando a confluência entre os fluxos e alteração da agenda (Capella, 2006; Kingdon, 2006b).

Kingdon (2003) denomina as condições nas quais o *coupling* ocorre de Janelas de Políticas Públicas (*policy windows*). As *policy windows* podem ser abertas por eventos tanto no fluxo de problemas como da política. Em outras palavras, há janelas de problemas, nas quais um novo problema surge, trazendo consigo a oportunidade de apresentar propostas de solução; janelas de política, quando eventos na dinâmica política destacam certos problemas e alternativas, reduzindo as chances de outros problemas e propostas serem considerados (Capella, 2006; Kingdon, 2003; Kingdon, 2006b).

Uma *policy window* representa uma oportunidade para que defensores de propostas apresentem suas ideias ou chamem a atenção para problemas específicos. Embora esteja relacionada à intersecção dos três fluxos, a dinâmica das soluções não influencia diretamente a agenda governamental, uma vez que ela se relaciona à identificação de um problema pelos atores governamentais e à sua classificação como um assunto prioritário. Ou seja, a agenda governamental é definida exclusivamente pelos participantes visíveis (Capella, 2003; Kingdon, 2006b).

O *policy stream*, ainda que não influencie diretamente a agenda governamental, se associa à mesma ao oferecer alternativas para resolver um ou mais problemas destacados. Isto posto, a maior parte de sua atuação se dá quando têm acesso ao processo decisório. Nesta etapa, ocorre o *Policy Primeval Soup*, onde os defensores de uma proposta fazem pressão para que sua ideia seja acolhida e chegue à “superfície do Caldo”, ou seja, alvo de discussão dos *decision*

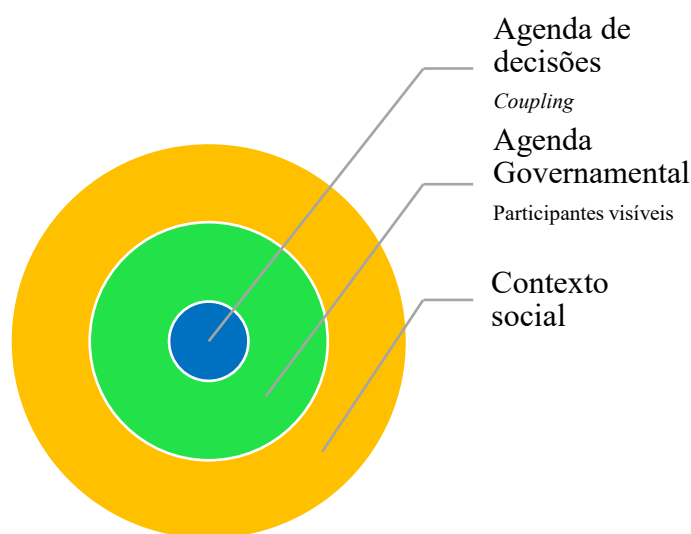
makers (Capella, 2003; Kingdon, 2006b). Kingdon (2006b) refere-se à lista de alternativas que serão discutidas na agenda de decisões e ao processo de escolha da solução definitiva a ser implementada como definição de alternativas.

Diferentemente da agenda governamental, a agenda de decisões depende da união dos fluxos, momento que Kingdon (2003; 2006b) denomina de convergência (*coupling*). As *policy windows* conferem oportunidades para que ocorra uma intersecção entre problemas, soluções e política e, assim, a introdução de propostas envolvendo as três dinâmicas à agenda de decisões (Capella, 2003; Kingdon, 2006b). Logo,

[u]ma agenda de decisões [...], como a promulgação de lei ou uma escolha presidencial, é estabelecida de modo diferente. A probabilidade que um item tem de tornar-se prioritário numa agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos [...] estiverem ligados em um único pacote. (Kingdon, 2006b, p. 234)

A figura 3 apresenta a relação entre as agendas. Enquanto a agenda governamental é definida pelos participantes visíveis, a partir da percepção de problemas oriundos de um contexto social mais amplo, a agenda de decisões está ligada ao momento do *coupling* para que seja estabelecida. Embora não seja de competência exclusiva de um único tipo de agente, normalmente, os participantes invisíveis exercem protagonismo no processo, uma vez que são os principais responsáveis pela formulação de propostas de soluções (Capella, 2003; Kingdon, 2006b).

Figura 3 – Formação de agenda



Fonte: a própria autora, a partir de Capella (2006) e Kingdon (2006b).

Vale ressaltar que, assim como representam oportunidades únicas de mudança na

agenda, as janelas possuem um caráter transitório. As *policy windows* são pequenas e escassas, pois representam uma exceção ou anomalia breve no sistema político-social. Muitas vezes imprevisíveis, as janelas permanecem abertas por um curto período, assim, perder uma chance significa ter que esperar pela próxima (Kingdon, 2006b).

Devido à sua escassez e curta duração, as janelas atraem vários problemas e propostas, por vezes saturando o sistema. O trajeto de uma proposta depende da ação dos participantes. Se estiverem dispostos a investir tempo e recursos para viabilizar seus interesses, suas propostas podem ascender no Caldo Primordial. Da mesma forma, a ausência de engajamento sentencia os problemas e propostas ao descarte, deixando-os à deriva no Caldo (Kingdon, 2006b).

A combinação entre as dinâmicas dos problemas e a própria política permite que os defensores de uma iniciativa tirem vantagem de um momento considerado politicamente propício, para reivindicar que sua proposta constitua uma solução para um problema tido como urgente. A questão crucial é que cada participante ou processo pode atuar como um incentivo, quando traz um tema para o topo da agenda ou pressiona para que uma alternativa seja considerada a mais viável. Mas também como um obstáculo, ao corroborar para a redução das chances de uma questão ou alternativa ser levada em consideração pelas autoridades governamentais e *decision makers* (Kingdon, 2006b). Dentre os atores fundamentais para alavancar a *policy making*, Kingdon (2006b) dá destaque para o papel dos empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*).

2.1.5 Empreendedor de Políticas públicas

Além da abertura de janelas e do *coupling*, outro elemento crucial para a promoção de mudanças na agenda é a atuação dos empreendedores de políticas públicas. Trata-se de indivíduos dispostos a investir recursos próprios para alavancar políticas que favorecem os seus interesses. Nesse sentido, o empreendedor é um especialista capaz de representar as ideias de outros participantes ou grupos, além de ser um hábil negociador que mantém conexões políticas. Podem ser políticos eleitos, burocratas de carreira, lobistas, acadêmicos, jornalistas etc. (Capella, 2006; Kingdon, 2006b).

Kingdon (2006b) ressalta que a presença de um *policy entrepreneur* habilitado aumenta as chances de um tema ou proposta chegar ao topo da agenda. Esse agente pode ter suas ações orientadas pela preocupação com determinados problemas, pelos seus próprios interesses, pelo reconhecimento de seus feitos, pela propagação de seus valores ou apenas pelo apreço à

participação. Assim, são encontrados quando colocam suas preocupações no topo da agenda, promovem suas propostas favoritas e/ou estabelecem conexões (Kingdon, 2006b).

No contexto da dinâmica das políticas públicas, os *policy entrepreneurs* não permitem que suas propostas fiquem à deriva no *Policy Primeval Soup*. Conforme discorrido na seção sobre o fluxo de soluções, uma proposta tida como viável tende a ser difundida rapidamente entre os *decision makers*. O processo de difusão de alternativas é caracterizado por indivíduos que, visando defender uma ideia, levam suas propostas a diferentes fóruns e centros de debate. O objetivo principal é a sensibilização tanto dos *decision makers* como do público em geral, de forma a paulatinamente conquistar a aceitação (Capella, 2018c). Kingdon (2006b) denomina esse movimento de amaciamento do sistema (*soften up*).

Sem a sensibilização do público e dos tomadores de decisão, as propostas não seriam consideradas como alternativas viáveis de solução. Ao invés de deixar suas propostas favoritas à deriva, os empreendedores as promovem em diferentes fóruns e de diversas formas. Logo, os empreendedores se tornam fundamentais para o *soften up* (Kingdon, 2006b).

De acordo com Kingdon (2006b, p. 239),

Eles escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. Eles circulam suas ideias como experimentos, exploram as reações, revisam suas propostas à luz dessas reações e circulam suas ideias novamente.

De fato, a reelaboração – junção de elementos familiares – é mais significativa do que a criação de ideias totalmente novas. Os *entrepreneurs* que investem em indivíduos e/ou ideias tendem a ser mais importantes, uma vez que pretendem convencer o público em geral, os especializados e a própria comunidade de *policy makers* (Kingdon, 2006b).

No que diz respeito ao *coupling*, os empreendedores também desempenham um papel central, pois são capazes de ligar os fluxos e estão sempre à espreita para a abertura de janelas. Esses atores não perdem oportunidades, então entram em ação assim que uma *policy window* surge. Quando uma janela se abre, os *entrepreneurs* aparecem com frequência, uma vez que possuem propostas prediletas e preocupações sobre problemas específicos. Nesse contexto, eles unem soluções a problemas, propostas a conjunturas políticas e eventos políticos a problemas. A ausência de um empreendedor pode resultar na não ocorrência do *coupling*, uma vez que as ideias não serão defendidas, os problemas não encontrarão alternativas para solução e os momentos políticos propícios à mudança serão perdidos pela escassez de propostas (Capella, 2006; Kingdon, 2006b).

Em suma, o surgimento de um empreendedor engenhoso quando uma janela de

oportunidade aparece é fundamental para que haja a convergência entre os fluxos. Além de engajar em atividades de longo prazo para defender seus problemas e suas propostas de solução, eles mobilizam recursos importantes - reivindicações por audiências, conexões políticas, habilidades de negociação e sua própria perseverança. Sua ausência no jogo da política e no *policy stream* reduz drasticamente as chances de haver uma mudança na agenda (Capella, 2006; Kingdon, 2006b).

3 METODOLOGIA

3.1 DADOS

Realizamos uma pesquisa documental nas matérias de imprensa e documentos oficiais produzidos sobre o programa. Os dados foram obtidos primariamente a partir de pesquisa online, com filtros de data, local e palavra-chave (período 2018-2019, Paraná, Escola Segura e Programa Escola Segura); através da ferramenta de “pesquisa legislativa” dos sites da ALEP e Casa Civil, com filtros de tema (Educação, Defesa e Segurança) e termos (Escola Segura e violência escolar); no site do Tribunal Regional Eleitoral (TRE), para acesso ao Plano de Governo de Ratinho Jr., e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), referente ao Plano de Governo de Bolsonaro; no site do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), para obtenção do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019. Alguns documentos foram obtidos através de contato direto com funcionários públicos da ALEP, SEED e BPEC (minuta de lei e relatório de atividades). No total, o corpus empírico foi composto por 75 documentos, sendo 47 matérias da imprensa e 28 documentos oficiais (plano de governo, relatórios, atas de reuniões, projetos de lei, editais, decretos, resoluções, portarias, requerimentos e anuário)

Além da pesquisa documental, conduzimos entrevistas diretas, semiestruturadas com roteiro (ver apêndices), com membros e funcionários da ALEP, SEED, PMPR, BPEC e Sindicato dos Professores (APP-SINDICATO). Ao todo foram conduzidas 18 entrevistas (6 Deputados Estaduais, 1 Chefe de Gabinete, 3 assessores jurídicos, 6 Policiais Militares, 1 funcionário público da SEED e 1 professor membro do APP-SINDICATO). 6 entrevistas foram realizadas por escrito (trocas de mensagens e e-mails) e 11 presencialmente nas sedes de instalações públicas da cidade de Curitiba, Paraná (quadro 1). O material resultante dessas entrevistas foi transcrito e incorporado ao corpus empírico da pesquisa.

Quadro 1 – Características dos entrevistados e das entrevistas semiestruturadas.

| Categoria | Local | Entrevistado | Gênero | Meio de entrevista | Duração da entrevista |
|------------------------|---------------|--|---------------|---------------------------|------------------------------|
| Participante Visível | ALEP | Deputado Estadual A | M | Presencial | 19 min. |
| Participante Visível | ALEP | Deputado Estadual B | M | Presencial | 17 min. |
| Participante Visível | ALEP | Deputado Estadual C | M | Presencial | 18 min. |
| Participante Visível | ALEP | Deputado Estadual D | M | Presencial | 15 min. |
| Participante Visível | ALEP | Deputado Estadual E | M | Por escrito | Indeterminado |
| Participante Visível | ALEP | Deputado Estadual F | M | Presencial | 40 min. |
| Participante Invisível | ALEP | Chefe de Gabinete do Deputado Estadual G | F | Presencial | 21 min. |
| Participante Invisível | ALEP | Assessor Jurídico do Deputado Estadual B | M | Por escrito | Indeterminado |
| Participante Invisível | ALEP | Assessor Jurídico da Deputada Estadual H | M | Presencial | 30 min. |
| Participante Invisível | ALEP | Assessor Jurídico da Deputada Estadual H | M | Presencial | 30 min. |
| Participante Invisível | BPEC | Cabo A | M | Por escrito | Indeterminado |
| Participante Invisível | BPEC | Capitão A | M | Presencial | 45 min. |
| Participante Invisível | BPEC | Capitã A | F | Por escrito | Indeterminado |
| Participante Invisível | PMPR | Coronel A | M | Presencial | 1h 10min. |
| Participante Invisível | PMPR | Major A | M | Presencial | 20 min. |
| Participante Invisível | PMPR | Capitão B | M | Por escrito | Indeterminado |
| Participante Invisível | SEED | Funcionário A | M | Por escrito | Indeterminado |
| Participante Invisível | APP-SINDICATO | Professor A | M | Por escrito | Indeterminado |

Nota: M = masculino; F = feminino. As entrevistas com duração indeterminada se deram por troca de mensagens e/ou e-mails, em um espaço de tempo de vários dias. Assim, não foi possível precisar o tempo de duração de cada conversa.

3.2 ESTRATÉGIA DE ANÁLISE

Para auxiliar na organização, revisão e análise dos dados, o corpus empírico foi submetido à Análise de Conteúdo (AC). A AC é um método de análise textual, cuja utilização permite a produção de inferências válidas de um texto para o seu contexto social. Ela faz uso de dados brutos que ocorrem naturalmente, os quais podem ser analisados em grande quantidade e em perspectiva histórica. A AC visa reduzir a complexidade de uma coleção de textos, através de procedimentos que envolvem a organização e estruturação dos dados. No que diz respeito à pesquisa qualitativa, a técnica auxilia no agrupamento e análise de uma grande quantidade de dados descritivos (Bauer, 2003; Weber, 1985 apud Bauer, 2003, p. 192).

Considerando que o corpus empírico deste trabalho é composto por documentos de origem primária e secundária, além de entrevistas, a AC auxiliou na interpretação do material, permitindo a organização do corpus empírico a partir de padrões identificados com base no referencial teórico que orienta esta pesquisa. Dado que o objeto do estudo envolve o rastreamento de uma política pública educacional, a possibilidade de um enfoque sistemático e a construção de dados históricos também contribuíram para a escolha da AC como a técnica mais adequada para a análise dos dados (Bauer, 2003; Mendes; Miskulin, 2017; Weber, 1985 apud Bauer, 2003, p. 192).

Primeiramente, foi realizada uma pré-análise do material empírico, etapa dedicada à organização dos dados coletados e à construção do corpus da pesquisa. Esse processo permitiu a sistematização das ideias iniciais, estabelecendo a base para o desenvolvimento posterior da análise. A atividade envolveu uma leitura flutuante¹⁶ dos textos, com o objetivo de captar impressões e orientações preliminares. Essa fase facilitou não apenas a assimilação do material documental e das transcrições das entrevistas, mas também sua articulação com a hipótese, as perguntas de pesquisa e os conceitos teóricos que fundamentam o estudo. Como resultado, foi possível esquematizar as ideias centrais, identificar sequências de eventos e delinear as ações tomadas, preparando o terreno para uma análise mais aprofundada (Bardin, 1979; Campos, 2004; Flick, 2009a; Gibbs, 2009; Mendes; Miskulin, 2017).

Após a preparação dos dados, o corpus empírico foi submetido à AC propriamente dita,

¹⁶ Essa é a primeira atividade da pré-análise, que consiste no contato inicial com os documentos a serem analisados. Nesse momento, o pesquisador se familiariza com o texto e captura as primeiras impressões e orientações. A leitura inicial não está diretamente ligada à sistematização dos dados, mas sim ao objetivo de apreender as ideias principais e os significados gerais do texto (Bardin, 1979; Campos, 2004).

por meio da exploração do material¹⁷. Inicialmente, foram definidas as unidades de análise¹⁸, a partir do recorte de palavras, sentenças, frases, parágrafos e trechos dos documentos, sempre orientadas pelo referencial teórico e pelas perguntas de pesquisa (Bardin, 1979; Campos, 2004).

Em seguida, realizamos a codificação dos dados¹⁹, associando códigos específicos às unidades de análise. Esses códigos correspondem a palavras-chave que representam a ideia temática ou o conceito ao qual as unidades se vinculam (Bardin, 1979; Campos, 2004). Dessa forma, os dados foram codificados com o objetivo de obter uma representação do conteúdo à luz do MSF, considerando a hipótese e as perguntas de pesquisa.

A próxima etapa consistiu na construção das categorias de dados. A categorização baseou-se na investigação das semelhanças entre os códigos, permitindo agrupá-los segundo esse critério. As categorias não apenas facilitaram a sistematização dos dados brutos, mas também possibilitaram a observação das comparações e diferenças entre os grupos de códigos, a identificação dos padrões formados e a análise de como esses padrões se relacionam com o quadro teórico da pesquisa. Dessa forma, foi possível explicar os significados presentes nas unidades de análise, ao mesmo tempo em que discutimos as características relevantes do corpus empírico (Bardin, 1979; Campos, 2004; Flick, 2009b; Gibbs, 2009). A seguir, detalharemos como a análise de conteúdo foi aplicada ao corpus empírico da pesquisa.

O Programa Escola Segura foi tido como objeto de análise, enquanto política pública de nível subnacional. A partir das perguntas de pesquisa propostas pelo MSF²⁰, consideramos como variáveis dependentes para esse estudo a seleção de alternativas; a mudança de política e a mudança na agenda; a presença dos *policy entrepreneurs*; o reconhecimento do problema; a abertura de *policy windows*. As variáveis independentes são os fluxos que permeiam o sistema (Zohlnhöfer; Herweg; Zahariadis, 2022).

Para o tratamento e análise dos dados coletados para esta pesquisa, o trabalho foi feito

¹⁷ A exploração do material é a fase que sucede a pré-análise. Trata-se do estudo aprofundado dos dados, a fim de estabelecer as unidades de análise (Mendes; Miskulin, 2017).

¹⁸ Também chamadas de unidades de registro, essas unidades correspondem a “[...] segmentos de conteúdo a considerar como unidades de base, visando à categorização e à contagem frequencial” (Bardin, 1979, p. 104). Os recortes textuais podem ser realizados a nível semântico, com base no tema, ou a nível linguístico, por meio de palavras ou frases. Na pesquisa científica, esses recortes são orientados por palavras, sentenças, frases, parágrafos, trechos, entre outros, relacionados ao referencial teórico e às perguntas de pesquisa (Bardin, 1979; Campos, 2004).

¹⁹ Segundo Bardin (1979), o tratamento dos dados brutos envolve a codificação, que permite a conversão dos dados em informações estruturadas, facilitando a análise e a interpretação. Nesse sentido, “[a] codificação corresponde a uma transformação [...] dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo [...]” (Bardin, 1979, p. 103). Os códigos são sinais, símbolos ou conceitos atribuídos às unidades pelo pesquisador, com o objetivo de possibilitar seu agrupamento posterior. Assim como o recorte das unidades, os códigos também são orientados pela teoria e pelas perguntas de pesquisa (Bardin, 1979; Campos, 2004).

²⁰ Ver Zohlnhöfer, Herweg e Zahariadis (2022) e Kingdon (2003; 2006a; 2006b).

com o auxílio do software de análise de dados qualitativos ATLAS.ti (versão 24, Lumivero/ATLAS.ti Scientific Software Development GmbH, Denver, Colorado, EUA). Esse software permite ao pesquisador organizar e estruturar os dados, além de possibilitar a recuperação dos recortes selecionados e a visualização das relações entre códigos e categorias. A capacidade de retornar às unidades de análise recortadas nos documentos agilizou o manuseio do corpus empírico da pesquisa, uma vez que contribuiu para a análise sistemática do material (Meyer; Vosgerau, 2023).

A tabela 1 apresenta a lista de códigos e categorias gerada a partir da análise do corpus empírico. Foram analisados um total de 93 documentos, sendo 28 documentos oficiais, 47 matérias da imprensa e 18 transcrições de entrevistas. A análise gerou 28 códigos, cujo agrupamento resultou em 5 categorias.

Os códigos e as categorias subsequentes foram construídos a partir dos conceitos apresentados na teoria do MSF. A primeira categoria foi nomeada “Fluxo de problemas” e é composta pelo agrupamento dos códigos “Agenda governamental”, “Evento-foco”, “Feedback”, “Indicador”, “Participante visível”, “Problema” e Situação”. Essa categoria representa 39,06% (698) do total de citações. Já a segunda se intitula “Fluxo de soluções”, com base nos códigos “Alternativa”, “Amaciamento do sistema”, “Caldo Primordial de Políticas”, “Comunidade de especialistas”, “Critérios técnicos”, “Participante invisível”, “Rede de atores”, “Reelaboração”, “Restrição” e “Solução”. Ela diz respeito a 42,14% (753) do total.

A terceira categoria é denominada “Fluxo Político”, formada por “Grupo de pressão”, “Humor nacional”, “Negociação”, “Novo governo” e “Persuasão”, retratando 8,51% (152) das citações. A quarta categoria é o “*Coupling* e Janela de Oportunidade”, constituída por “Agenda de decisões”, “Convergência”, “Janela de problemas” e “Janela na política”. Esse agrupamento compreende 9,40% (168) do total. Por fim, a quinta categoria é o “Empreendedor de Políticas Públicas”, contendo um único código, “Empreendedor”, e representa 0,90% (16) da totalidade.

Tabela 1 - Lista de códigos e categorias

| Código | Categorias | Magnitude |
|---------------------------------|--|------------------|
| ● Agenda de decisões | Janela de oportunidade e <i>Coupling</i> | 25 |
| ● Agenda governamental | Fluxo de problemas | 42 |
| ● Alternativa | Fluxo de soluções | 88 |
| ● Amaciamento do sistema | Fluxo de soluções | 14 |
| ● Caldo Primordial de Políticas | Fluxo de soluções | 14 |
| ● Comunidade de especialistas | Fluxo de soluções | 63 |
| ● Convergência | Janela de oportunidade e <i>Coupling</i> | 5 |
| ● Critérios técnicos | Fluxo de soluções | 260 |
| ● Empreendedor | Empreendedor de políticas públicas | 16 |
| ● Evento-foco | Fluxo de problemas | 73 |
| ● Feedback | Fluxo de problemas | 124 |
| ● Grupo de pressão | Fluxo político | 18 |
| ● Humor nacional | Fluxo político | 31 |
| ● Indicador | Fluxo de problemas | 25 |
| ● Janela de problemas | Janela de oportunidade e <i>Coupling</i> | 64 |
| ● Janela na política | Janela de oportunidade e <i>Coupling</i> | 74 |
| ● Negociação | Fluxo político | 43 |
| ● Novo governo | Fluxo político | 53 |
| ● Participante invisível | Fluxo de soluções | 127 |
| ● Participante visível | Fluxo de problemas | 321 |
| ● Persuasão | Fluxo político | 7 |
| ● Problema | Fluxo de problemas | 76 |
| ● Rede de atores | Fluxo de soluções | 24 |
| ● Reelaboração | Fluxo de soluções | 115 |
| ● Situação | Fluxo de problemas | 37 |
| ● Solução | Fluxo de soluções | 48 |
| Total | | 1787 |

Terminada a pré-análise, exploração e categorização, o material foi analisado novamente a partir da comparação das ideias e conceitos presentes nas categorias formadas. O objetivo principal era reinterpretar as questões levantadas durante a leitura flutuante, visando não apenas identificar, mas também comparar os padrões formados. O passo final da análise consistiu na organização dos trechos contidos nas categorias, extração dos padrões formados e análise da sua relação com os resultados observados (Bardin, 1979; Campos, 2004; Flick, 2009b; Gibbs, 2009).

Esse tratamento dos dados permitiu a construção de inferências, ou seja, interpretações dos dados à luz dos objetivos previstos para a pesquisa. Dado que a AC se constitui em um instrumento de indução para investigar as causas a partir dos efeitos, a etapa final da análise foi o esclarecimento dos mecanismos causais que levaram aos resultados observados (Bardin, 1979). Apresentaremos na próxima seção os resultados obtidos pela análise.

4 RESULTADOS

Os dados qualitativos demonstraram que o período de 2018-2019 foi caracterizado pela abertura de uma janela de oportunidade para que o Escola Segura fosse respectivamente criado e implementado nas escolas paranaenses. A convergência entre os fluxos se deu através da ação dos Policiais Militares membros do Estado-Maior da PMPR como *policy entrepreneurs*. Isso foi fundamental para que a proposta de solução envolvendo a alocação de PMs nas escolas não apenas chegasse à agenda de decisões, mas também fosse adotada como solução definitiva para o problema da violência escolar. A fim de elucidar como se deu a mudança da agenda, apresentaremos abaixo os principais desfechos que caracterizam cada fluxo; o processo de abertura de janela e o *coupling*; a ação dos *policy entrepreneurs* para que o *agenda-setting* acontecesse.

4.1 O FLUXO DE PROBLEMAS

O período histórico em que ocorreu a criação do programa Escola Segura foi marcado por diversos ataques violentos a escolas públicas, tanto no Paraná quanto em âmbito nacional. De acordo com os dados levantados, das 698 citações referentes ao Fluxo de problemas, 10,46% (73) remetem à ocorrência de eventos-foco.

Entre os principais eventos-foco relatados, o que mais recebeu a atenção da mídia foi o de Suzano (SP). Embora tenha ocorrido após a estruturação do Programa, esse acontecimento foi responsável por afetar sua implementação, a qual foi antecipada devido à necessidade de oferecer uma resposta rápida ao problema da violência contra as escolas (Bonde, 2019). Segundo o Governador do Estado, no evento de lançamento do Programa, "O Paraná dá uma resposta firme e imediata. Resolvemos com as secretarias de Segurança Pública e da Educação adiantar o cronograma, em especial em escolas mais vulneráveis. Esse pacote de trabalho leva mais segurança às escolas e ao entorno" (Bonde, 2019, s/p). O projeto-piloto teve início em 15 de março de 2019, antecipando-se ao cronograma original, que previa seu começo em maio.

Além de influenciar a implementação do Programa, esse evento foi reiterado por Deputados Estaduais e outros agentes públicos como uma das principais justificativas não apenas para a criação do Programa, mas também para ressaltar a alocação de policiais no ambiente escolar como a alternativa mais apropriada para lidar com o problema e promover a segurança da comunidade escolar.

É como que aconteceu (sic), em 2019 nós tivemos aquele caso de... como é que diz (sic)? Massacre, né? Lá em Suzano. E isso, pelo que identifiquei (sic), foi o que motivou a criação dessa política pública. Que o governo, ele precisava de uma resposta de segurança nas escolas de uma forma rápida. [...] E o período de formação inicial demora no mínimo um ano. Aí o que que ele fez? Ele criou essa possibilidade de se chamar os policiais da reserva. É, na verdade, já tinha sido criado. Só que o ponto inicial ali para efetivar isso foi os ataques de Suzano. (Trecho de entrevista realizada com o Capitão A, membro do BPEC)

Além de Suzano, outros eventos foram mencionados como razão e/ou justificativa para o estabelecimento de Programas dessa natureza. Foram citados os ataques ocorridos em Cambé (PR)²¹ e Blumenau (SC)²² como indicativos de que o momento histórico tem sido marcado por uma onda de violência contra as escolas. Esses incidentes reforçam a percepção das autoridades governamentais de que a violência escolar é um assunto de regime de urgência e deve ser solucionado prontamente.

Lamentavelmente, nos últimos, sei lá, 2 anos, talvez, nós começamos a ter uma movimentação muito forte nas escolas, vêm aumentando a violência. E, lamentavelmente, os atentados contra os nossos alunos e até professores Brasil a fora. Então, da maneira que isso vem aumentando, a gente trouxe essa discussão à tona na Assembleia Legislativa e também junto ao governo. O fato que aconteceu aqui no Paraná, em Cambé, isso fez com que a gente tomasse alguns posicionamentos mais pesado ainda (sic). Porque quando acontece em outros, é... estados, a gente vai atrás tentar entender (sic) o porquê que aquilo acontece. Qual é a dinâmica daquilo? Que tem alguma coisa por trás? (sic) [...] então, depois que aconteceu aqui no Paraná, esse tema ele (sic) ficou mais evidente ainda. (Trecho de entrevista realizada com o Deputado Estadual A)

Antes de qualquer ataque de Santa Catarina que nós tivemos (sic), aqui no Paraná nós vislumbrávamos que nós devemos reforçar a segurança. Eu já tinha feito alguns projetos de lei, como em Maringá, para que a gente colocasse câmeras, colocasse detector de metal, mas a gente achou que era uma forma muito agressiva ou é... chamaria muita atenção naquele momento, não? Porque nós não tínhamos nenhum índice que no Brasil um ataque tão violento que o que vem acontecendo (sic). Que aconteceu em Santa Catarina e que aconteceu em Cambé. (Trecho de entrevista realizada com o Deputado Estadual B)

Conforme relatado pelo Deputado Estadual B, o tema da violência escolar já era discutido no Poder Legislativo antes da ocorrência dos ataques. Embora houvesse proposições para intervir na questão da violência nas escolas, ainda não havia indícios de que se tratasse de um problema urgente a ser resolvido; ou seja, não era um assunto central na agenda governamental.

Kingdon (2006b) explica que nem todas as questões observadas no cotidiano da

²¹ Ataque ocorrido no Colégio Estadual Professora Helena Kolody, em Cambé, Paraná, em 19 de junho de 2023. Na ocasião, um ex-aluno entrou nas dependências da escola armado e disparou contra estudantes e funcionários. O atentado resultou em duas vítimas fatais, ambos estudantes (Bukalowski, 2023).

²² Em 5 de abril de 2023, uma creche infantil na cidade de Blumenau, Santa Catarina, foi alvo de um ataque. Um homem armado com uma machadinha invadiu o local e atacou crianças que estavam no parquinho. No total, nove crianças foram vítimas, das quais quatro faleceram (G1 SC, 2023).

sociedade são interpretadas como prioridade em agendas de políticas. Igualmente, a discussão de um tema por atores governamentais não significa que ele alcançará a agenda de decisões. As situações somente passam a ser definidas como problemas quando há a crença de que se deve agir para mudar tal realidade. Uma vez que o reconhecimento dos problemas é uma etapa fundamental para a formação de agenda, as chances de uma questão se destacar na agenda é maior se ela estiver associada a um problema importante (Kingdon, 2006b).

Isto posto, a ocorrência de vários eventos-foco em cadeia foi responsável por chamar a atenção tanto do governo quanto do público para o tema da violência escolar. Entretanto, tais eventos têm efeitos passageiros caso não haja uma percepção pré-existente de que há um problema (Capella, 2006; Kingdon, 2006b). Com base no depoimento do Deputado B, a violência escolar já era percebida pelos membros do Legislativo como um problema a ser discutido. Assim, os eventos-foco atuaram mais para fomentar essa perspectiva, do que trazer luz ao problema em si.

Embora os eventos-foco tenham influenciado a percepção do problema pelos atores governamentais e pelo público em geral, não podem ser utilizados como justificativa para a criação do Programa, uma vez que ele já havia sido formulado antes dos ataques. O Escola Segura já era uma promessa de campanha do Governador; portanto, a violência escolar já era reconhecida como um problema a ser resolvido e fazia parte da agenda governamental.

Os indicadores, embora apresentem uma magnitude menor do que os eventos-foco, também surgiram durante a investigação. Representando 3,58% (25) das citações, destaca-se o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, que, além de fornecer indicadores, oferece *feedback* sobre a violência escolar, juntamente com a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

A última edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, [...] traz, entre outros levantamentos, um panorama da percepção da violência escolar pelo Brasil. No Paraná, dos 4.576 diretores de escolas que responderam à pesquisa, 72,9% (3.337) disseram já ter visto agressão verbal ou física entre alunos e 54,1% (2.474) informaram que presenciaram agressão de alunos a professores ou funcionários.

Os índices do Paraná estão um pouco acima da média nacional (69,2% e 48,9%, respectivamente, no país). Na comparação entre as 27 unidades federativas, no extremo está o Distrito Federal, onde 79,3% afirmaram ter presenciado agressão entre alunos e 62,9%, de alunos a professores e funcionários. As menores taxas são do Amazonas – 52,1% e 28%.

Os números fazem parte de uma compilação de dados da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) de 2017, na qual profissionais de educação responderam a questões sobre situações observadas na escola.

A consulta foi feita com profissionais de instituições públicas e privadas. Na rede estadual, diante do quadro, o governo do Paraná instituiu neste ano o programa Escola Segura, voltado ao combate à violência nas instituições de ensino e arredores. (Yano, 2019, s/p)

Os números apresentados pelo Anuário demonstram uma alta magnitude do índice de violência escolar, especialmente no Paraná (Kingdon, 2006b). Todavia, em entrevistas com os agentes do poder público e na análise dos documentos oficiais sobre o Programa, observou-se que os indicadores não são referidos como elemento decisivo para a percepção da violência escolar como problema. Tampouco são utilizados como fundamento ou justificativa para o Escola Segura. De fato, a maior parte das citações são oriundas de matérias da imprensa, ao discutir sobre a violência escolar no Paraná.

Em nota à Gazeta do Povo (2019, s/p), sobre as ações governamentais voltadas para a mitigação do problema, a SEED afirmou que “[a]tualmente, no Paraná, o principal programa de combate à violência nas escolas públicas é o Programa Escola Segura, inédito no país”. Naquele momento, o Programa já estava implementado em 71 escolas e contava com 169 PMs. Na mesma matéria, a SESP afirmou que o número de ocorrências nos arredores dos colégios que participavam da iniciativa havia reduzido em 46,2%, em comparação aos índices de 2018 (Gazeta do Povo, 2019).

Semelhantemente aos eventos-foco, os indicadores tiveram um efeito de reforço na percepção sobre a violência escolar, mas não atuaram diretamente para a mudança na agenda. Em ambos os casos, o Programa já estava em funcionamento, servindo como justificativa para a necessidade de continuar com a iniciativa, em vez de estabelecê-la.

Por fim, os *feedbacks* aparecem com 17,77% (124) das citações, o que os qualifica como o meio mais citado na pesquisa documental. Dentre os relatos, destaca-se a questão do *bullying* e outros casos de violência observados no ambiente escolar. Em um levantamento feito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), através do Projeto Aprendendo a Conviver,

[n]o que diz respeito ao *bullying*, [...] 22,4% dos estudantes informaram já ter utilizado a internet para espalhar fofocas ou mentiras; 26, 5% disseram já terem sido alvos de colegas que falaram coisas sobre eles para fazer outros rirem; e 23,6% informaram que já foram xingados na escola. Indagados se já foram agredidos ou chutados no ambiente escolar, 12,5% informaram que sim. E 9,8% já receberam ameaças de agressão. (UFPR, 2018, s/p)

O Anuário de Segurança Pública indicou que 48,9% dos diretores afirmaram já ter presenciado e/ou sofrido agressão verbal ou física de alunos contra professores ou funcionários da escola, bem como entre alunos (FBSP, 2019). Embora não faça menção direta a esses *feedbacks*, o Plano de Governo de Ratinho Jr. certifica que “[t]odos os esforços serão aplicados para criar condições necessárias para elevar o Índice de Desenvolvimento Educacional” (Paraná, 2018, p. 30).

A criação de melhores condições de ensino está ligada à construção de um ambiente escolar seguro. Tal concepção tem sido utilizada para reforçar os supostos benefícios do entrelace entre polícia e escola. Em entrevista, o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM, afirmou que

Resgatando a condição da disciplina, o professor entra em sala de aula e dá aula. O diretor estrutura o colégio e tudo o que tiver de problema aqui, ele toma as medidas necessárias e ainda tem a pedagoga para dar os outros encaminhamentos. Então, formariam um ciclo que é absolutamente virtuoso [...]. [O professor] não vai preocupado em saber se tem alguém armado, se alguém vai levantar (sic) dali, vai agredir [...]. Isso é lógico. Esse é o resgate do colégio da forma como que ele tem que ser, né?

Nesse sentido, o principal *feedback* que contribuiu não somente para a percepção do problema, mas, posteriormente, para a formulação do Escola Segura é o Sistema de Atendimento e Despacho de Emergências (SADE) da PMPR. Normalmente utilizado para o controle de trabalho e acompanhamento das atividades dos PMs, o sistema é monitorado tanto pela Chefia do BPEC como a do EMPM. Essa informação também é relevante para a formulação do Escola Segura como proposta de solução e para a atuação da PM como *policy entrepreneurs*, como será descrito nos itens 4.5 dessa seção.

É um sistema em que os policiais eles cadastravam cada visita que faziam nas escolas, cada aula do PROERD que eles faziam, cada orientação, essas coisas é (sic) específico da Patrulha Escolar. Então, eles registravam ali e daí ao final tinham um relatóriozinho do trabalho dele, do trabalho do batalhão como um todo naquele mês e tudo mais. Então era um sistema bem bom (sic), sabe? [...] daí surgiu esse novo sistema que é o SADE, que é o normal de todo o estado, né? Todas as ocorrências são colocadas neste site. Daí eles colocaram um ícone lá pra (sic) pegar também a questão das ocorrências da Patrulha Escolar, que antes eram 2 sistemas, né? O SISCATIV²³ da Patrulha Escolar e o sistema normal de ocorrências da Polícia Militar. Daí agora meio que unificou isso [...]. (Trecho de entrevista realizada com o Cabo A, membro do BPEC).

Todavia, não se pode desconsiderar o papel dos indicadores e, principalmente, dos eventos-foco para a abertura de uma janela de problemas entre 2018 e 2019. Primeiro, deve-se ponderar que os indicadores se associam aos *feedbacks* uma vez que servem tanto para medir desempenhos como monitorar resultados. Embora sejam avaliados separadamente pela teoria, na prática os dois meios são interrelacionados. Em segundo lugar, a intensa mediatização dos ataques nas escolas não apenas levou à antecipação do projeto-piloto do Escola Segura, mas também à criação de outros programas e iniciativas para combater a violência escolar²⁴. Ademais, impactou a percepção tanto do poder público como da população de que a violência

²³ Sistema de Cadastro e Controle de Atividades. Esse sistema foi descontinuado e substituído pelo SADE.

²⁴ Ver Paraná (2023).

escolar é um problema urgente.

4.2 O FLUXO DE SOLUÇÕES

O Fluxo de soluções foi a categoria com maior número de citações registradas no trabalho. Diferentemente do *problem stream*, onde grande parte das observações se referiam ao período durante e após a implementação do Programa, o presente contexto foi constituído pelas alternativas apresentadas como propostas de solução para o problema da violência escolar. Foi possível averiguar como o programa foi construído, quais foram os mecanismos legais mobilizados para a elaboração do projeto e quem foram os participantes que compuseram a comunidade de especialistas responsável por desenhar a política pública.

O período anterior ao Escola Segura foi caracterizado por poucas propostas de solução para a segurança e prevenção da violência escolar. Dentre as alternativas encontradas na legislação estadual, destaca-se as propostas de instalação de câmeras de segurança, com vigilância em tempo real, nas escolas da rede pública e privada de ensino infantil; a criação do Programa Escola Segura, na rede municipal de ensino de Guaratuba (Paraná, 2015a; Paraná, 2017b). Apesar de homônimo, o funcionamento dessa iniciativa envolveria a capacitação de servidores e alunos, para o desenvolvimento de ações mitigadoras e de enfrentamento a situações de risco no interior escolar (Paraná, 2017b).

A escassez de propostas pode ser explicada por dois motivos: a violência escolar não era considerada um assunto de máxima urgência para ser resolvido; o BPEC era tido como uma iniciativa suficiente para lidar com a questão.

[O] batalhão foi criado em 2008. Desde a criação do batalhão, ele vem avançando. Vem avançando em algumas questões, né? Por exemplo, inicialmente eram 5 etapas preventivas, agora são 3 módulos. Em 2009 também foi instituído no dia 19 de outubro, se não me engano, o dia do PROERD, de reconhecimento ao trabalho preventivo através desse programa. Só que o PROERD chegou no Paraná no ano 2000. (Trecho de entrevista com o Capitão A, membro do BPEC)

Quanto ao ano de 2019, observa-se uma saturação do sistema em relação às propostas para solucionar o problema da violência escolar. Essa anomalia foi propiciada pelos eventos-foco mencionados na seção anterior e pela consequente abertura da janela de problemas. Nesse período houve propostas de projeto de lei envolvendo a instalação de câmeras de segurança e botão do pânico nas escolas; criação do Programa de Segurança Escolar (PSE), cuja operacionalização envolve a alocação de PMs fardados e armados no ambiente escolar; a instalação de vidros temperados ou laminados nas escolas públicas; a proibição da entrada e

circulação de pessoas estranhas ao ambiente escolar (Paraná, 2015a; Paraná, 2019a; Paraná, 2019b; Paraná, 2019c; Paraná, 2019d).

[...] houve a proposição de outros projetos na Câmara para a melhoria da qualidade da educação e combate à violência, os quais não envolviam a intervenção policial na escola. Trata-se de propostas voltadas para a educação e cultura da paz [...]. (Redação da própria autora, a partir de entrevista realizada com o Deputado Estadual D)

Embora nenhuma das alternativas acima tenha sido acatada, esse *boom* de projetos demonstra que o ano de 2019 foi permeado por uma *policy window* nas áreas de segurança e educação. Kingdon (2006b) aponta que a abertura de uma *policy window* representa um ímã para problemas e propostas. Isso pode ser ilustrado pela magnitude do código “Caldo Primordial de Políticas” e “Alternativa”, respectivamente com 1,86% (63) e 11,69% (88) das citações.

Uma das razões para as alternativas referidas não terem sobrevivido ao *policy primeval soup* é porque o Programa Escola Segura já estava em processo de implementação. Outro motivo é a inviabilidade das propostas devido a questões de critérios técnicos. As propostas de alocação de policiais na escola foram descartadas por serem muito similares ao Escola Segura. É preferível gastar recursos com o programa que já está em funcionamento.

O código “Critérios Técnicos” apresentou a maior magnitude da categoria, com 30,81% (232) do total. Essa incidência ocorre pelos motivos citados acima, mas, sobretudo, pelas adequações necessárias ao projeto Escola Segura para sua implementação. Devido ao fato de que o Programa Escola Segura utilizou uma lei preexistente para se estruturar e regulamentar, a formulação da política envolveu diversos ajustes e adequações na legislação para que o Programa pudesse ser implementado.

O Escola Segura está fundamentado na Lei 19.130/2017 e no Decreto Estadual nº 841/2019 (Paraná, 2017a; Paraná, 2019f), os quais regulamentam o Corpo de Militares Estaduais Inativos Voluntários (CMEIV). Uma vez que os PMs e os Bombeiros Militares alocados nas escolas são aposentados ou estão na reserva, o exercício de atividades junto ao Poder Público requer a seleção dos militares estaduais por meio do CMEIV, a qual é conduzida e supervisionada pela PMPR. Além do Escola Segura, o CMEIV está estruturado em outros programas estaduais - Polícia Científica, Colégio Cívico-militar, SESP e Aeroporto Regional de Maringá (Paraná, s/d).

A Lei 19.130/17 “[i]nstitui a Diária Especial por Atividade Extrajornada Voluntária, a Gratificação Intra Muros, e adota outras providências” (Paraná, 2017a, s/p). Para se adequar à proposta do Escola Segura, a lei teve que passar por alterações, as quais foram regulamentadas pelo Decreto 841/2019. Dentre as mudanças inserida no aparelho legal, destacam-se as

seguintes:

Art. 33. Autoriza o Poder Executivo a instituir, na Polícia Militar do Paraná, o Corpo de Militares Estaduais Inativos Voluntários – CMEIV, destinado ao chamamento de militares estaduais inativos da Polícia Militar do Paraná – PMPR, para exercer atividades junto ao Poder Público no Estado do Paraná. (Paraná, 2017a, p. 4)

Art. 2.º Consideram-se atividades administrativas internas da PMPR e de guarda em próprios públicos, para efeitos de exercício das atividades do integrante do CMEIV:

[...]

V – aumentar os fatores de proteção e diminuição de riscos que envolvem situação de insegurança no ambiente escolar e de seus integrantes (estudantes, professores, direção e funcionários), com adoção de ferramentas preventivas e de ações de polícia comunitária escolar, aplicados pelos militares estaduais do CMEIV;

VI – proporcionar maior eficiência e agilidade no atendimento às demandas dos estabelecimentos de ensino, integrados ao policiamento comunitário escolar realizado pelo Batalhão de Patrulha Escolar Comunitária – BPEC. (Paraná, 2019f, p.1)

Essas alterações precisaram ser realizadas, pois, caso contrário, a contratação do CMEIV não seria possível. Na legislação original, os militares da reserva deveriam integrar o Corpo por no mínimo dois anos, para que pudessem ser convocados para trabalhar junto ao poder público. Com a nova redação da Lei 19.130/17, basta que o militar integre o CMEIV para ser convocado. Ademais, o trabalho junto ao poder público estava restringido às atividades administrativas internas na área de segurança e à guarda de prédios públicos associados à burocracia da PMPR. Através do Decreto 841/2019, o policiamento comunitário das escolas e auxílio ao BPEC passaram a integrar a legislação do CMEIV (Paraná, 2017a; Paraná, 2019f).

A alteração da legislação e construção do programa ficou a cargo da SESP, mais especificamente a PMPR. Já a seleção das escolas que fariam parte do projeto-piloto foi de competência da SEED. Assim, a comunidade de especialistas foi composta pela PMPR, em conjunto com a SEED. Em entrevista o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM, relatou que

[a] educação ficou encarregada de fazer a pesquisa com os pais, né? Então a seleção dos colégios para aplicar a política. A Polícia Militar...Secretaria de Segurança se fez um pouco a participação (sic) enquanto estrutura. [...] [m]as, então, nós escrevemos a regulamentação de como aconteceria, né? O que eu preciso agora? Nós, militares, tudo tem que estar muito, muito claro para não ter dúvidas sobre qual é o papel e o que vai (sic).

É importante ressaltar que o Programa é apresentado como uma parceria entre a SEED, e a SESP, algo que o Coronel A denominou de trabalho em rede. A proposta de solução foi

majoritariamente elaborada pela PM, que também se encarregou de treinar os policiais e Bombeiros Militares da reserva para atuar no contexto escolar. A Educação foi responsável por delimitar os critérios técnicos para a implantação do Programa.

Kingdon (2006b) afirma que a reelaboração é mais importante do que a transformação no desenvolvimento das políticas públicas. Nesse sentido, não se cria nada de novo, mas se aproveita de elementos já familiares. A PM conta com um baixo efetivo de policiais nas ruas; assim, disponibilizar pessoal e equipamentos para atender às escolas afetaria a capacidade da polícia de responder às demandas da sociedade. Além disso, o BPEC também enfrenta limitações no atendimento das ocorrências, devido ao número elevado de registros e à restrição de pessoal.

[A]qui no nível de Batalhão de Patrulha Escolar, é... a gente sempre tem demanda, né? Porque nós somos, é nossa especialidade é cuidar das escolas, né? Que lá em Curitiba (sic), por exemplo, são 1059 escolas. Já é uma demanda muito grande só numa cidade, né? Se destacasse uma viatura para cada escola, seria 1059 viaturas só para atender escola. E a gente? E a gente atende o Paraná todo. (Trecho de entrevista realizada com o Capitão A, membro do BPEC)

Aumentar o efetivo da PM e/ou do BPEC para atender às demandas implicaria em elevados gastos com a aquisição de equipamentos, viaturas, contratação de pessoal — realizada por meio de concurso — e treinamento dos cadetes. Do ponto de vista dos critérios técnicos, a contratação do CMEIV foi a alternativa mais viável, pois os custos de contratação são menores, uma vez que a remuneração é feita por meio de Diária Especial por Atividade Extrajornada Voluntária. Assim, não seria necessário alocar recursos para a compra de equipamentos sofisticados ou viaturas, visto que o programa prevê o policiamento comunitário dentro da escola e o BPEC já realiza rondas extramuros. Por serem PMs e Bombeiros Militares aposentados ou da reserva, eles já passaram por treinamento pela polícia; portanto, receberiam treinamento somente para atuar nas escolas.

Em 2017, é uma lei é 19.130 (sic). [...] ela instituiu o Corpo de Militares Estaduais antigos e voluntários, que são esses Policiais Militares aposentados, já que eles podem exercer uma atividade voluntária dentro da Polícia Militar ou dentro dos órgãos do Estado. E para isso ele recebe uma diária. É uma diária especial, uma bonificação especial que recebe, então ele não volta a ser da ativa da polícia. Ele continua na reserva, mas exercendo uma atividade é... de apoio, digamos assim, nas atividades da Polícia Militar ou de qualquer outro órgão do estado. E ele exerce atividades administrativas ou de guarda o quartel (sic). Ele não pode atuar nas ruas [...]. Em 2019, com a... é (sic) teve esse problema de Suzano, os massacres nas escolas, né? E essa necessidade de trazer o efetivo rapidamente para apoiar nesse sentido, eles criaram o projeto Escola Segura sim. O decreto que criou foi o 841 de 2019. Aí neste decreto regulamenta essa lei. Essa lei, digamos, criou o CMEIV de forma geral. Então essa lei diz que os policiais podem exercer atividades administrativas, podem é... ter docência do PROERD. Pode diversas situações (sic), né? (Trecho de entrevista com o Capitão

A, membro BPEC)

Aproveitamos esse policial que já tinha treinamento. Não precisa, não precisaria treinar. Você precisa começar de novo. Às vezes só a reciclagem, talvez, mas não começar de novo uma formação e não fazer uma nova, um novo órgão (Trecho de entrevista com o Deputado Estadual B)

Um outro ponto a ser levantado é que a alocação dos policiais nas escolas foi vista pelos atores governamentais e *decision makers* como uma abordagem menos agressiva do problema. A implementação de detectores de metais, por exemplo, poderia gerar constrangimentos aos alunos e tumultos na entrada das escolas. A opção de inserir um botão de pânico ou vidros temperados não seria capaz de tratar do problema efetivamente, uma vez que o PM presente no local é capaz de lidar com a situação imediatamente.

Ah, se eu colocasse um detector de metal, não vai me resolver em nada. [...] não é esse o problema e muito menos constranger os alunos, né? [...] de uma forma que seja, fosse viável, né? É a escola segura, é algo necessário. [...] vamos colocar câmeras nas escolas? Vamos colocar detector de metal, não vamos contratar vigilante, né? Olha, numa dessas ações vai (sic) atingir o que nós precisaríamos. (Trecho de entrevista com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM)

Veja bem, nós temos hoje é... essas ações, mas a presença humana de um policial na porta da escola, alguém que já foi treinado pra (sic) isso é a melhor opção no sentido de trazer a segurança, né? Porque, ah, vou contratar lá uma empresa, vou colocar câmeras de segurança. Eu acho que tudo é válido, mas nada mais válido do que a sensação também. Uma vez que chegar uma pessoa ali para cometer algum ato, ver um policial ali, ver uma pessoa que é da área da segurança. Ali também vai inibir. Então, eu não vejo assim outra situação mais favorável do que essa, eu não vejo mesmo. (Trecho de entrevista com o Deputado Estadual A)

Não obstante tenha havido consenso entre os atores governamentais e os *decision makers* a respeito da viabilidade da proposta, o projeto ainda passou por reformulações após o lançamento do projeto-piloto. O principal motivo foi a baixa demanda por parte dos militares que integram o CMEIV.

Lançado dia 15 deste mês, o Escola Segura não teve adesão e ontem (29) foi suspenso o edital aberto para selecionar Policiais Militares da reserva interessados em participar da primeira etapa do programa. A decisão ocorreu um dia antes do prazo final de inscrições. Motivo: falta de interesse dos policiais. (O Paraná, 2019, s/p)

A publicação do primeiro edital teve que ser suspensa e o valor das diárias repensado para que fosse mais atrativo à categoria. Inicialmente, os PMs e Bombeiros Militares receberiam R\$113,00 por dia de trabalho. Para aumentar a atratividade da oferta, o Governo decidiu pelo pagamento de um salário mensal e, além dos soldados, permitiu a contratação de cabos, 3º e 2º sargentos para o efetivo. Os valores estabelecidos foram, respectivamente, R\$ 3.000,00, R\$ 3.300,00, R\$ 3.564 e R\$3.813,00 (G1 PR, 2019). Com os ajustes, houve um aumento

da procura e o programa conseguiu seguir com a implementação.

Em suma, a formulação do Escola Segura ocorreu por meio da reelaboração da Lei 19.130/17, conhecida como “Lei do CMEIV”, com foco nos ajustes da legislação para que os PMs e Bombeiros Militares da reserva pudessem desempenhar ações de policiamento comunitário nas escolas. A comunidade de especialistas que liderou o desenho da política foi a própria PMPR, responsável pela formalização do programa, com o auxílio da SEED na definição dos critérios técnicos. Contudo, essa iniciativa só conseguiu ser implementada porque, além da janela de problemas, houve uma abertura de janela na política com a ascensão do governo de Ratinho Jr.

4.3 O FLUXO POLÍTICO

O período 2018-2019 foi marcado por uma mudança tanto no humor nacional como na estrutura governamental. O ano eleitoral de 2018 foi um terreno fértil para a ascensão do conservadorismo político e o ressurgimento da onda neoliberal na política e na economia. Com a eleição de Bolsonaro à Presidência da República, observou-se o avanço institucional de iniciativas pró-militarização e um projeto educacional baseado na disciplina e na gestão técnica. O principal objetivo era melhoria da qualidade da educação, através da obtenção de resultados melhores nos índices da educação básica (Capella, 2018b; Melo, no prelo).

O código “Novo governo” representou 60,27% do total geral da categoria “Fluxo político”, demonstrando a importância da mudança governamental para os eventos que viabilizaram a criação do programa. No Paraná, a eleição de Ratinho Jr. ao cargo de Governador significou não apenas um *turnover* na estrutura do Governo do Paraná, mas também o alinhamento da política paranaense à federal.

Segundo o Deputado Estadual D,

[...] o Governo de Ratinho sempre esteve alinhado com o Federal, sob o mandato de Bolsonaro, portanto sempre esteve sob essa perspectiva militarista e de segurança. (Redação da própria autora, a partir de entrevista realizada com o Deputado Estadual D)

A educação foi um dos temas de prioridade da agenda governamental, em 2019. Durante seu mandato, o Governador lançou vários programas educacionais – Programa Escola Mais Bonita, Programa Ganhando o Mundo, Programa Educa Juntos, Programa Mais Merenda e outros – a fim de cumprir as metas de aprimoramento²⁵ firmadas durante sua campanha eleitoral

²⁵ O principal parâmetro escolhido para fundamentar as ações da SEED foi o IDEB. O Paraná ocupava uma posição

e em seu Plano de Governo²⁶. As novas metas foram acompanhadas pela implementação de projetos envolvendo a cooperação entre as áreas de Educação e Segurança Pública. O Escola Segura foi o primeiro programa implementado pelo Governo, o qual solidificou a proposta de parceria entre as Secretarias (Calsavara, 2019; Paraná, 2018).

Ainda em 2023, o Governador anunciou o lançamento de um pacote de ações focado na prevenção de casos de violência escolar no Paraná, integrando o pacto nacional de proteção às escolas²⁷. Prevê-se o aumento da presença das estruturas de segurança pública nas escolas, assim como uma maior integração entre a SEED e a SESP (Paraná, 2023).

Em nota, o atual Governador do Estado afirmou que

[a]ntes mesmo da posse, já havíamos definido que a segurança nas escolas seria uma das prioridades da nossa gestão. [...] Esta é uma condição básica para que os nossos alunos possam ter tranquilidade para estudar, para que seus pais fiquem tranquilos e nossos professores não se sintam inseguros no ambiente de trabalho. (AEN, 2019a, s/p)

De acordo com o Deputado Estadual F, “[...] a área da educação tem sido alvo do Executivo desde o início, com o Escola Segura, revisões nos planos de carreira dos servidores públicos e professores, negociações e contratações” (redação da própria autora, a partir de entrevista realizada com o Deputado Estadual F).

Isto posto, o *turnover* na estrutura governamental foi essencial não só para a entrada do tema da violência escolar na agenda governamental, mas para a viabilização da proposta de alocação de policiais nas escolas como solução para o problema. Em entrevista, o Coronel A afirmou que o projeto buscava meios de se viabilizar desde governos anteriores. “[N]o Governo Requião nós tínhamos a figura do projeto e a gente precisava institucionalizar” (trecho de entrevista realizada com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPPM).

O BPEC foi criado durante o mandato de Roberto Requião de Mello e Silva (1991-1994, 2007-2010), através da Lei nº 15.745 de 20 de dezembro de 2007. Segundo os depoimentos coletados nas entrevistas realizadas com os policiais da PMPR, o programa é percebido como bem-sucedido na vigilância do entorno das escolas, desenvolvimento da PEC e do PROERD.

desfavorável no ranking nacional, estando em sétimo lugar. As metas estabelecidas para os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental foram cumpridas, atingindo nota 6,8 e 5,1 respectivamente. Embora o Ensino Médio tenha alcançado nota 4,4, a melhor desde 2005, o resultado foi inferior à meta projetada (Calsavara, 2019).

²⁶ Ver Paraná (2018).

²⁷ Encontro convocado pela União e realizado no dia 18 de abril de 2023, para o firmamento de um pacto nacional, em prol à prevenção e enfrentamento da violência escolar. O pacto envolve estratégias de promoção da paz e combate aos discursos de ódio e extremismo nas escolas. O evento aconteceu em Brasília e contou com a presença do Governo Federal, dos líderes dos demais Poderes da República, governadores e vice-governadores dos outros 25 estados e do Distrito Federal (Paraná, 2023).

Contudo, o programa não envolve a alocação dos policiais nas dependências escolares como forma de patrulhamento comunitário. Salvo a aplicação dos módulos da PEC e ministração do curso do PROERD, a responsabilidade do programa está restringida ao ambiente externo das escolas (Paraná, s/d).

O BPEC tem o seu papel [...]. É um programa que deu certo. Inevitável, né? Os alunos respeitam, gostam. [...] você tem toda uma estrutura policial voltada, claro pra (sic) proteger os colégios [...]. [E]xiste problema sim fora do colégio, mas essa nossa rede de proteção consegue dar conta. Nós temos um problema endêmico dentro, e daí se não tivermos uma política estruturada pra (sic) entrar no colégio isso é muito difícil. (Trecho de entrevista com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM)

Esse depoimento evidencia a importância da ascensão de um novo governo para a viabilização da proposta na agenda. Kingdon (2003) afirma que o *turnover* é capaz de introduzir novos itens na agenda, mas também possibilita a reconsideração de outros temas que antes não encontraram espaço. Assim, o surgimento de um novo governo é o momento mais propício para que haja mudanças na agenda (Capella, 2006). Segundo o Coronel A, a disposição de Ratinho Jr. em acatar a proposta foi fundamental para que a política chegasse à superfície do Caldo Primordial.

Quando isso foi proposto ele absorveu com muita naturalidade. [...] isso só deu certo porque ele se apropriou da ideia. E ele se apropriou de uma forma republicana, né? Claro, é a minha proposta. Quando começa o governo, ele falou “[n]ão, eu quero essa proposta”, né? Agora, como operacionalizar isso, a gente demora uns dias, mas é muito lógico falar é assim que vai acontecer (sic). (Trecho de entrevista com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM)

Para a implementação do projeto-piloto, o Governador investiu aproximadamente R\$ 5 milhões para o pagamento de diárias e aquisição de equipamentos. Durante seu primeiro mandato, ele destinou cerca de R\$ 1 bilhão ao setor de Segurança Pública, destacando o tema como uma prioridade na agenda governamental (Jornal do Oeste, 2022; Paraná, 2019f).

Além da figura do Chefe do Executivo, outras mudanças dentro da estrutura foram essenciais para que o *agenda-setting* acontecesse. As eleições de 2018 propiciaram um ambiente favorável para que o Governador pudesse passar seus projetos com certa facilidade no Poder Legislativo.

Eleito governador do Paraná no primeiro turno, com 60% dos votos válidos, Ratinho Junior (PSD) vai começar o mandato em 2019 com maioria na Assembleia Legislativa do Paraná (Alep). [...] pelo menos 28 dos 54 deputados integram a base de apoio do governador, que tem mantido contato com os parlamentares eleitos, independentemente do partido. O número é suficiente para aprovar projetos que demandam maioria simples. Porém, a tendência é a de que a base possa chegar ou ultrapassar dois terços dos parlamentares - ou seja, 36 ou mais deputados. Dos nove

partidos que fizeram parte da coligação de Ratinho Junior, sete elegeram 19 parlamentares no total. (Hising, 2018, s/p)

O contexto descrito pode ser observado na tramitação do projeto que propunha a alteração da Lei do CMEIV na ALEP. Em entrevista, o Deputado Estadual F relatou que “[o] projeto não sofreu mudanças quando passou pela Assembleia, porque foi uma passagem muito rápida. Trata-se de uma lei muito simples, que apenas dispõe sobre a contratação de Policiais Militares da reserva para atuar no espaço escolar. Além disso, esse projeto foi aprovado por unanimidade na Assembleia e não houve oposições para sua implementação” (redação da própria autora, a partir de entrevista realizada com o Deputado Estadual F). Isso demonstra tanto o alinhamento da Câmara ao Governo Estadual como a propensão dos parlamentares em apoiar esse tipo de iniciativa.

Um último ponto a ser destacado no *turnover* é a mudança na gestão da SEED. Logo no primeiro ano de mandato, o Governador nomeou Renato Feder, empresário liberal da área de tecnologia, como o novo Secretário da Educação (Carta Capital, 2022). Segundo o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM, ao conversar com Feder sobre o projeto relata que “[...] ele achou interessante, né? E ele concordava com toda a experiência. [...] na época, ele concordou nas duas questões, então nós começamos a evoluir”. O apoio do ex-Secretário foi importante para viabilizar a proposta, pois ele se tornou o principal ponto-focal na educação para que a PM pudesse dialogar sobre a estrutura do projeto.

Considerando que o setor educacional era responsável por selecionar as escolas para o projeto-piloto e por estabelecer uma conexão entre a comunidade escolar e a polícia, a Chefia de Estado-Maior manteve contato com Feder tanto para obter feedback sobre a seleção quanto para mediar o diálogo entre os funcionários públicos da educação e os da segurança pública. Além do Escola Segura, a parceria com o ex-Secretário promoveu uma das maiores ampliações das ECIM no país, com aproximadamente 195 escolas estaduais (Carta Capital, 2022).

Em suma, o período de 2018-2019 representou a abertura de uma janela na política, que foi imprescindível para a mudança na agenda que possibilitou a criação do Escola Segura. O *turnover* observado na política estadual corroborou para a emergência da proposta de alocação de policiais nas escolas à superfície do *policy primeval soup*. Além disso, o *national mood* propício a propostas de cunho conservador para a educação aumentou a possibilidade de iniciativas pró-militarização de serem implementadas no contexto escolar. O discurso de disciplina e ordem, junto à demanda por segurança causada pelos eventos-foco descritos no fluxo de problemas, ocasionaram um solo fértil para que o Programa fosse criado (Capella, 2006; Kingdon, 2006b).

A abertura da janela de oportunidade entre 2018 e 2019 chamou a atenção tanto para o tema da violência escolar como para a proposta de solução que resultou no Escola Segura. Considerando que a *policy window* se abriu em ambos os fluxos de problemas e da política, descreveremos abaixo como se deu o processo de abertura da janela de oportunidade que possibilitou a mudança na agenda.

4.4 JANELA DE OPORTUNIDADE

A mudança na agenda é mais provável quando uma *policy window* se abre e os fluxos estão prontos para convergirem (Zohlnhöfer; Herweg; Zahariadis, 2022). O contexto histórico que embasa a formulação do Escola Segura foi caracterizado pela abertura tanto de uma janela de problemas como de uma janela na política.

Zohlnhöfer, Herweg e Zahariadis (2022) chamam a atenção para o fato de que a orientação ideológica de um *policy maker* é preditiva do apelo que determinadas propostas possuem em detrimento de outras. Assim, o posicionamento dos atores governamentais é fundamental, pois tendem a apoiar políticas públicas que estejam de acordo com sua orientação ideológica (Zohlnhöfer; Herweg; Zahariadis, 2022).

O próprio alinhamento político-ideológico do Governador e de sua equipe de governo já era um indicativo de que esse tipo de proposta lhe seria mais favorável, quando comparada com abordagens em prol da implementação de uma cultura da paz. Em entrevista, o Deputado Estadual D, o qual faz parte da oposição ao governo na ALEP, afirmou que

[...] houve a proposição de outros projetos na Câmara para a melhoria da qualidade da educação e combate à violência, os quais não envolviam a intervenção policial na escola. Trata-se de propostas voltadas para a educação e cultura da paz, sendo ele autor de um projeto que envolve a disposição de um psicólogo para cada escola estadual, pois, atualmente, as escolas não possuem serviços de auxílio à saúde mental. Às vezes, casos de agressão vem de estudantes que nunca demonstraram comportamento hostil; que vem de famílias desestruturadas, casos de abusos e agressões domésticas, em um Estado que tem um alto índice de gravidez na adolescência. Assim, investir nesse aspecto seria benéfico para a prevenção da violência, mas, segundo ele, nenhum projeto seguiu em frente na discussão. De acordo com o Deputado, o Governo de Ratinho sempre esteve alinhado com o Federal, portanto sempre esteve sob essa perspectiva militarista e de segurança. Mesmo quando o PECIM acabou, o Governador optou por dar continuidade a nível estadual, chegando a financiar o programa com o orçamento público estadual. (Redação da própria autora, a partir de entrevista realizada com o Deputado Estadual D)

Durante sua campanha, Ratinho Jr. firmou sua aliança com Bolsonaro e seu partido na época - Partido Social Liberal (PSL) - se comprometendo a apoiá-lo na corrida para a Presidência e vice-versa (Gazeta do Povo, 2018).

O governador eleito do Paraná, Ratinho Junior (PSD) visitou [...] o candidato à presidência Jair Bolsonaro (PSL) e confirmou apoio ao capitão reformado do Exército. O encontro ocorreu na casa do presidenciável, no Rio de Janeiro [...]. Por meio de sua assessoria de imprensa, Ratinho Junior divulgou uma foto da visita e declarou que vai “trabalhar para garantir a eleição de Bolsonaro”. “Ele terá uma votação expressiva no Paraná e pode contar com nossa base de apoio”, declarou o governador, segundo a nota divulgada. (Gazeta do Povo, 2018, s/p)

Esse evento ressalta dois aspectos importantes do fluxo político: o *turnover* observado tanto na esfera estadual como federal foi crucial para que as iniciativas pró-militarização e intervenção policial na escola subissem à superfície do Caldo; o *national mood* e, sobretudo, o humor paranaense propiciou um solo fértil para a propagação dessas políticas.

Embora esteja relacionado a um posicionamento ideológico, deve-se ressaltar que o alinhamento de Ratinho Jr. à figura de Bolsonaro possui um caráter mais pragmático. O PSL, ao qual o ex-Presidente se afiliou no período eleitoral, possuía a maior bancada na ALEP durante o primeiro mandato do Governador, com 8 Deputados Estaduais. A nível nacional, foi a segunda legenda que mais ocupou cadeiras em 2018, com um total de 52 Deputados Federais (Caesar, 2018; Hising, 2018; Siqueira; Batista Jr., 2024). A aliança entre os Chefes do Executivo Estadual e do Federal implicou em uma maior facilidade na obtenção de recursos para a implementação de políticas públicas.

A exemplo do pai, o filho é bolsonarista — mas menos apaixonado e mais pragmático. Na ponta do lápis, a política da boa vizinhança com o presidente tem mantido bem aberta a torneira de recursos federais para o Paraná. [...] “Quem briga com Bolsonaro quer ganho político, eu só estou de olho no meu estado mesmo”, jura o governador, dando indiretas em Doria e Witzel. O discurso modesto tenta esconder grandes objetivos [...]. (Siqueira; Batista Jr. 2024, s/p)

Na primeira reunião com a bancada federal do Paraná em Brasília [...], o governador eleito, Ratinho Junior (PSD) garantiu R\$ 40 milhões para o programa “Olho Vivo”, de monitoramento na área de segurança. Os recursos serão disponibilizados por meio de emendas no orçamento de 2019. [...] Além dos recursos para a segurança, o governador eleito pediu que os Deputados Federais do Paraná orientem as emendas prioritariamente para as áreas da saúde, agricultura e educação. [...] Os Deputados Federais da bancada paranaense relataram no encontro com Cida e Ratinho Jr. que já há entendimentos no grupo para a apresentação de emendas que somam R\$ 36 milhões para a educação, R\$ 20 milhões para a segurança, R\$ 43 milhões para a saúde, R\$ 22 milhões para a área social e mais R\$ 50 milhões para agricultura. (Folha de Londrina, 2018, s/p)

Todavia, essa movimentação política não teria sido suficiente para explicar a janela política. É preciso considerar a mudança no clima nacional no período de formulação e implementação do Escola Segura.

O ano de 2018 foi caracterizado não apenas por uma mudança na estrutura

governamental do Paraná, mas do Governo Federal também. Esse fenômeno, além de imprevisível, se deu após mais de uma década de relativa estabilidade na representação do executivo. Com a eleição de Bolsonaro, cravando o fim do ciclo de manutenção do poder concentrado no PT, ascendeu-se uma onda político-ideológica neoconservadora.

Essa onda afetou tanto a esfera político-partidária, com a emergência de candidatos filiados a partidos de (extrema) direita, como a opinião pública. Kingdon (2006b, p. 229) atesta que a combinação de uma vontade nacional com eleições é uma poderosa formadora de agenda. No Paraná, o ex-Presidente obteve 56,89% dos votos válidos no primeiro turno e 68,43% no segundo, enquanto o Governador se elegeu logo no primeiro turno (Garcia, 2018; Gazeta do Povo, 2018; G1 PR, 2018). Esses resultados demonstram a receptividade popular aos candidatos e, conseqüentemente, à suas propostas.

Um outro elemento crucial para a propensão da população em apoiar políticas educacionais e de segurança envolvendo a intervenção policial na escola se encontra na janela aberta no *problem stream*. Se a janela na política foi dotada de certa previsibilidade, o mesmo não pode ser dito da janela de problemas. O *boom* de atentados às escolas públicas a partir de 2019 foi um fenômeno inesperado, mas que corroborou para a abertura de uma *policy window* que possibilitou o enredamento da intervenção policial como solução para o problema da violência escolar.

Os atentados às escolas públicas levaram a violência escolar no centro do debate público. As políticas públicas de intervenção policial/militar nas escolas, como também o modelo de gestão compartilhada, passaram a ser amplamente discutidas na sociedade civil e nas instâncias superiores, visando solucionar o problema da segurança nas escolas (Melo, no prelo).

Segundo o Deputado Estadual B,

a assembleia demanda a partir dos acontecimentos, né? Tipo assim, ‘Ah, alguém entrou na escola, teve um crime, teve uma situação de violência e tal’. Aí se toma o cuidado, diz, ‘olha, vamos ver o que é que a gente pode fazer’, como esse caso de Cambé, por exemplo. (Trecho de entrevista com o Deputado Estadual B)

O Deputado Estadual F afirmou que

o tema da violência escolar quase não era discutido antes da entrada do Governador no Executivo. O tema passou a ser discutido mais acirradamente em 2019, com os acontecimentos de ataques nas escolas, o que levou a discutir formas de proteger as crianças e adolescentes dos perigos que podem entrar nas escolas. (Redação da própria autora, a partir de entrevista realizada com o Deputado Estadual F)

O *policy primeval soup* prevê que a sobrevivência de uma proposta no processo

competitivo de seleção está relacionada aos custos, aos valores compartilhados, à aceitação do público e à receptividade dos formuladores (Capella, 2018c). Os eventos-foco afetaram o humor nacional, não apenas na receptividade desse tipo de política, mas também gerando uma demanda popular por mais segurança nas escolas. Segundo o Capitão A, membro do BPEC, “[d]esde esses casos lá de Columbine, de Suzano, agora de Santa Catarina, eles têm aumentado a demanda por segurança na escola”.

Nos últimos anos, a segurança escolar se tornou uma prioridade crescente no Brasil. A combinação de incidentes de violência nas escolas e um ambiente social cada vez mais complexo tem levado as instituições de ensino a repensarem suas abordagens e políticas de segurança. Esse cenário de preocupação crescente se reflete na adoção de novas tecnologias que visam garantir um ambiente mais seguro para alunos, professores e funcionários. (Porffirio, 2024, s/p)

Entretanto, a teoria ressalta que esses eventos raramente são capazes de introduzir um assunto à agenda. Sua atuação envolve o reforço da percepção preexistente de um problema (Capella, 2006). Conforme mencionado pelo Deputado Estadual C, a segurança escolar já era discutida no Legislativo, mas em intensidade menor. Os eventos-foco atuaram para vincular o tema da segurança ao problema da violência escolar, concentrando a discussão na resolução da violência nas escolas públicas e tornando-o um assunto prioritário na agenda.

Num primeiro momento, o nosso conflito estava interno. Professor, aluno, o aluno desrespeitando o professor, colocando as integridade física (sic) por lesões ao professor. Então nossa preocupação, tanto que é... nós não tínhamos a preocupação naquele momento, por isso que às vezes essas plataformas detector de metal, o portátil, ela não evoluiu (sic), por quê? Porque nós precisamos da figura do policial para ter a impressão que eram (sic)... a nossa preocupação era interna naquele momento, então por isso que acho que essa questão das escolas segura (sic), ela acabou avançando mais do que as próprias outras formas de segurança, porque acontecia muito. Nós tínhamos muito, muito registros (sic) de aluno contra professor, essas situações. Não tinha ainda esses registros externos, essas loucuras que, né? Que vem, que aconteceu e, né? Então, naquele momento acho que o governador achou melhor ter essa figura humana mesmo. (Trecho de entrevista com o Deputado Estadual B)

A partir do que foi mencionado, a janela de problemas teve um impacto diferente para o Escola Segura. Os ataques observados em 2019 foram posteriores à formulação do Programa. Esses eventos afetaram a implementação e a própria publicização da iniciativa, corroborando para a defesa de que a intervenção policial não só era a melhor alternativa, como uma necessidade urgente do contexto escolar. A fala do Deputado confirma que a intervenção policial na escola já fazia parte tanto da agenda governamental como a de decisões, tendo sido eleita como a proposta de solução a ser implementada.

Considerando que a segurança extramuros é de competência do BPEC, a justificativa inicial do Programa era a necessidade de exercer a vigilância intramuros, a fim de resolver os

conflitos cotidianos identificados no ambiente escolar. Com o advento “[d]esses registros externos, essas loucuras [...]” (Trecho de entrevista com o Deputado Estadual B) que aconteceram, o argumento passou a ser de que a violência escolar era um problema de larga escala, o qual precisava de uma resposta firme e somente os trabalhos desempenhados pelo BPEC eram insuficientes para solucionar o problema.

O programa, que seria lançado em maio, foi antecipado em função da tragédia ocorrida na Escola Estadual Raul Brasil, em Suzano (SP), no dia 13 de março. ‘Tomamos a decisão de adiantar o cronograma para dar uma resposta rápida e firme ao que ocorreu em Suzano’, afirma Ratinho Junior. [...] O chefe da Casa Civil, Guto Silva, [...] destacou a união de ações de segurança, pedagógicas e de apoio à comunidade escolar. ‘O Escola Segura estabelece procedimentos que englobam várias questões que preocupam a todos, como venda e consumo de drogas e bullying e é um apoio importante para a vigilância do entorno dos colégios’, explica. (Paraná, 2019e)

[O Renato feder] num primeiro momento, queria aumentar a estrutura do BPEC, que é o Batalhão de Polícia Escolar. O BPEC tem o seu papel, faz é... o Proerd, com muita estrutura, né? [...] e nós temos um custo de política, que é muito alto. Você tem toda uma estrutura policial voltada, claro, pra (sic) proteger os colégios [...]. Existe problema sim fora do colégio, mas essa nossa rede de proteção consegue dar conta. Nós temos um problema endêmico dentro e daí se nós não tivermos uma política estruturada pra (sic) entrar no colégio, isso é muito difícil. (Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM)

No contexto do Escola Segura, a janela de problemas aberta no período de 2018-2019 não criou um problema inédito, nem tampouco proporcionou a oportunidade de se apresentar uma solução para ele, uma vez que a alternativa já estava definida antes da janela se abrir. A teoria afirma que a abertura de uma *policy window* no fluxo de problemas envolve a emergência de um problema e, subsequentemente, a proposição de alternativas para resolvê-lo (Kingdon, 2006b). Porém, Kingdon (2006b) adverte que os acontecimentos na realidade empírica não ocorrem de forma linear.

As agendas nem sempre são estabelecidas antes da geração de alternativas. Considerando que as alternativas são defendidas por um longo tempo antes que uma oportunidade se apresente na agenda, a janela de problemas identificada neste trabalho serviu para demonstrar como os *policy makers* formulam propostas de políticas públicas para resolver questões que, de início, não são tidas publicamente como problemas (Capella, 2006; Kingdon, 2003).

O Governo Estadual se aproveitou da janela de problemas para fomentar a percepção da violência escolar como um problema social fora de controle, o qual precisa de uma resposta urgente. Isso não apenas corroborou o aumento da comoção social em torno da questão, mas também orientou a opinião pública a perceber a intervenção policial não como uma alternativa,

mas como uma necessidade da realidade observada.

O Governo não só faz uso, mas também fomenta o terror social em relação ao perigo dos ataques nas escolas, dando a impressão de que a violência está fora de controle. Assim, a sociedade acaba por corroborar com o discurso de que é necessário segurança e polícia nas escolas. (Redação da própria autora, a partir de entrevista com o Deputado Estadual D)

A convergência entre a abertura de uma janela na política e outra de problemas resultou na *policy window* que viabilizou a formulação do Programa Escola Segura. Essa janela aberta foi fundamental para que o Programa fosse criado e implementado entre 2018-2019. Entretanto, esse desfecho só foi possível graças à ação dos *policy entrepreneurs*.

Kingdon (2006b) enfatiza que o surgimento de empreendedor quando uma janela se abre é indispensável, pois ele atua para que haja a convergência entre os fluxos. Assim, descreveremos abaixo quem foram os empreendedores de políticas públicas responsáveis por levar a proposta de intervenção policial na escola ao topo da agenda.

4.5 EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os *policy entrepreneurs* são indivíduos dispostos a investir tempo, energia, reputação e outros recursos para mover uma questão para o topo da agenda. Na abertura de uma janela de oportunidade, esses atores são responsáveis por convergir os fluxos (Capella, 2006; Kingdon, 2003; 2006a; 2006b; Zohlnhöfer; Herweg; Zahariadis, 2022).

Os *policy-entrepreneurs* são encontrados quando: colocam suas preocupações a respeito de certos problemas no topo da agenda; promovem suas propostas durante o processo de *soften up*; fazem as conexões para que o *coupling* aconteça (Kingdon, 2006b). Através da análise, identificou-se que a PMPR desempenhou as atividades mencionadas em cada um desses contextos, assim, atuando como empreendedores na formulação do Escola Segura. Descreveremos a seguir os principais achados que levaram a essa conclusão.

Para compreender a atuação da PM como empreendedora de políticas públicas, é necessário primeiro averiguar como a organização está estruturada. Formalmente, a PMPR é um dos órgãos vinculados à SESP, contribuindo para a manutenção da segurança e da ordem pública. Apesar dessa vinculação, a PM é um órgão relativamente independente, com seu próprio organograma (ver anexo A) e funções.

A principal função da PM é o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, conforme previsto na CF/88 (Brasil, 1988).

Art. 144. [...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. (BRASIL, 1988, s/p)

O trabalho de policiamento ostensivo é embasado na proteção social e prevenção da ocorrência de crimes e delitos (Paraná, 2022b). Mediante a “[m]ultidimensionalidade que os conflitos sociais têm apresentado para a polícia brasileira em uma sociedade com características pluralista e complexa” (Paraná, 2022b, p. 8), os trabalhos desempenhados pela PM excedem o previsto no texto constitucional (Rinaldi, 2023).

No contexto educacional, as ações sociais e preventivas têm se intensificado por meio de programas e projetos voltados para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, como o PROERD e o Projeto Formando Cidadão²⁸ (Rinaldi, 2023). O Planejamento Estratégico da PMPR 2022-2035²⁹ para a área de “Cidadão e Sociedade” tem como objetivos estratégicos³⁰: i. Fortalecer a imagem da instituição; ii. Aumentar a sensação de segurança; iii. Atuação proativa no desenvolvimento do Estado no cumprimento da missão da PMPR; iv. Ampliar a capacidade de proteção da sociedade, em especial mulheres, crianças e adolescentes e idosos (Paraná, 2022b, p.18).

Isto posto, o desenvolvimento de ações voltadas para a proteção de crianças e adolescentes faz parte da perspectiva policial de proteção à sociedade. A primeira crença da PMPR é a responsabilidade de proteger todas as pessoas, contribuindo assim para a construção de uma sociedade melhor (Rinaldi, 2023; Paraná, 2022b).

Estas são algumas das ações realizadas por policiais que integram o efetivo da PMPR, e que são capacitados para atuar com crianças e adolescentes. Estes programas e projetos buscam apresentar às crianças e adolescentes uma visão diferente do ambiente no qual estão inseridos, fazendo despertar o desejo de planejar um futuro

²⁸ O Projeto Formando Cidadão – Força Jovem Militar foi criado em 2002, através de uma parceria entre a Secretaria da Criança e a PM. A iniciativa envolve o ensino de crianças e adolescentes sobre como viver em comunidade, através da formação educacional, cívica e para o trabalho. O público-alvo são jovens, entre 10 e 15 anos, de baixa renda familiar e em situação de vulnerabilidade. As aulas são ministradas por Policiais Militares e voluntários da comunidade (Cascavel, 1997; Paraná, 2020a).

²⁹ O Planejamento Estratégico da PM apresenta a perspectiva da organização para o futuro, a fim de fortalecer e aprimorar as operações da corporação. A construção do documento envolve um processo de consulta, análise e planejamento, visando uma estrutura sólida para promover a melhoria das operações policiais futuras. O Planejamento Estratégico da PMPR 2022-2035 foi idealizado pelo Chefe do EMPM e foi desenvolvido através de dois grupos de trabalho: um Comitê de Especialistas e um Comitê Estratégico. O plano tomou por base o Planejamento Estratégico do Comandante Geral da PMPR 2020-2022; do Corpo de Bombeiros do Paraná 2017-2025 (Espírito Santo, 2024; Paraná, s/d).

³⁰ Os objetivos estratégicos remetem aos resultados gerais que a PM pretende atingir, a partir do cumprimento de seu papel institucional. No Planejamento Estratégico da PMPR 2022-2035, os objetivos são organizados a partir de quatro áreas principais: i. Cidadão e Sociedade; ii. Modernização da Gestão; iii. Desenvolvimento das Pessoas e Aprendizado; iv. Orçamento e Finanças (Paraná, 2022b).

melhor, não só para si próprio, mas para a comunidade em que vivem com sua família. Afastar as crianças e adolescentes das drogas, do tráfico e do crime é um desafio vivido diariamente. É através de bons exemplos e bons ensinamentos que será possível construir uma sociedade melhor. (Rinaldi, 2023, s/p)

O desenvolvimento de iniciativas que envolvem o alinhamento entre polícia e escola, na visão da PM, diz respeito a cumprir com a missão de proteger o ambiente social. Segundo o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM,

Não consigo imaginar quem que vai para a aula falando assim: “vou agredir o professor”. [...] Como também não consigo imaginar que alguém possa agredir o meu avô, né? Mas existe, né? A sociedade, né? E é para isso que a gente faz um processo de correção social, de educação social. Embora, seja por questões religiosas, prevenções, de respeito, por ações de convivência, por questões de civilidade, se deve respeitar os teus filhos, se deve respeitar o professor, né? Você deve respeitar a autoridade religiosa que cê frequenta (sic). Se você não frequentar, não tem nenhum problema. Mas se precisa ter uma educação é... não só formal, mas precisa ter uma educação social. Para viver em sociedade, as pessoas precisam conviver e essa convivência que é o que se busca. [...] Isso no colégio também estava se perdendo. Então vamos resgatar esse processo. O processo fica mais adequado socialmente [...].

O trecho da entrevista com o Coronel A demonstra que na interpretação da PM certos problemas sociais podem ser solucionados com base na estrutura de ensino das escolas. Ao abordar a cultura educacional e treinar os jovens para o exercício de uma cidadania voltada para a civilidade, não apenas diminuiria os incidentes intraescolares, mas também contribuiria para a melhoria dos índices de violência observados no contexto macrossocial. A inibição da ocorrência de crimes e delitos, que é um dos objetivos do Escola Segura, está estreitamente ligada à meta de proteger a todas a pessoas.

A relação entre a proteção da sociedade e a cultura educacional permite inferir o interesse da PM em políticas de intervenção policial/militar na escola. No entanto, para compreender como os policiais atuaram como *policy entrepreneurs* na formulação do Escola Segura, é necessário identificar quais atividades desempenharam para elevar sua preocupação ao topo da agenda e promover sua proposta de solução à superfície do "Caldo". Em outras palavras, trazer luz quais foram as conexões e as ações desempenhadas por esses atores que provocaram o *coupling* (Kingdon, 2006b; Zohlnhöfer; Herweg; Zahariadis, 2022). Essa compreensão depende do entendimento sobre como funciona a PM, enquanto instituição de segurança pública.

A PM é uma organização complexa, hierárquica e de competências bem-definidas. Os níveis de comando são divididos com base em direção, apoio e execução. Nesse sentido, cabe à Chefia do EMPM a função de cooperar na direção da organização, junto ao Comando e ao Subcomando Geral; aos órgãos de apoio o desempenho de funções logísticas e administrativas,

garantindo que a organização tenha os recursos para executar suas atividades; aos batalhões executar as ordens, planos, iniciativas etc. encaminhados pelo setor de direção (ver anexo A) (Paraná, s/d).

Uma vez que as funções logísticas e de execução ficam a cargo dos órgãos de apoio e dos batalhões, o planejamento e a administração são de responsabilidade exclusiva do Comando-Geral e do EMPM. A cultura militar é caracterizada por uma rigidez hierárquica extrema, ou seja, as ordens são diretas e claras, e o desempenho das funções é seguido à risca. Assim, o BPEC foi responsável por executar as diretrizes enviadas pelo setor diretivo em relação ao Programa Escola Segura, ocupando-se do treinamento dos PMs voluntários e da coordenação do programa nas escolas estaduais (Paraná, s/d).

Em entrevista, o Capitão A, membro do BPEC, ressaltou que qualquer atividade de planejamento está em nível de alto comando. Segundo ele, “[...] então é possível que, para a construção desse projeto, tenha havido um certo diálogo com um alto comando”. O alto comando da PM também possui designações específicas para cada setor. Ao Comando-Geral cabe a liderança da organização, o qual é chefiado pelo Comandante Geral.

O EMPM é o órgão de assessoria estratégica responsável por auxiliar o Comandante-Geral no planejamento, organização, direção e controle das atividades da corporação, sendo coordenado pelo Chefe do EMPM. Sua principal missão é elaborar as doutrinas que orientam as ações corporativas, as quais devem estar em conformidade com a missão da instituição e a política de segurança pública estadual (Pará, 2020).

Art. 12. O Estado-Maior (EMPM) é o órgão de direção geral responsável, perante o Comandante-Geral da Corporação, pelo planejamento estratégico da Corporação, cabendo-lhe a elaboração de diretrizes e ordens do Comando-Geral no acionamento dos órgãos de direção setorial e de execução no cumprimento de suas missões.

[...]

§ 3º. O Estado-Maior, para realizar o planejamento estratégico da Corporação e demais atribuições, será composto pelas seguintes seções:

I - 1ª Seção (PM/1): responsável pelos assuntos relativos a pessoal e legislação;

II - 2ª Seção (PM/2): responsável pelas atividades de inteligência na Corporação;

III - 3ª Seção (PM/3): responsável pelos assuntos relativos à operações, ensino e instrução, bem como pelos estudos, doutrina e pesquisas relativas à preservação da ordem pública, polícia ostensiva e padronização de procedimentos operacionais da Polícia Militar;

IV - 4ª Seção (PM/4): responsável pelos assuntos relativos à logística da

Corporação;

V - 5ª Seção (PM/5): responsável pelas atividades de comunicação social, relacionamento com a mídia e pelo cerimonial da Polícia Militar;

VI - 6ª Seção (PM/6): assuntos relativos ao planejamento administrativo de orçamentação. (Paraná, 2010, s/p)

Segundo o Coronel A, embora seja uma estrutura militar, ela não se subordina a ninguém. Trata-se de um órgão relativamente autônomo, o qual pensa, planeja, executa e monitora a área operacional, garantindo que as competências sejam cumpridas

É que o Estado-Maior, assim, pro cê (sic) entender como que é. Só existe isso no monumental. [...] eu tenho é... o Comandante-Geral, né? Que é o responsável por tudo. Eu tenho um Subcomandante que cuida da área operacional e o Chefe do Estado-Maior trabalha com todas as seções que planejam, que pensam, que estruturam, que dão vida pra (sic) tudo isso que vai ser operacional. Então, daí, você já deve ter visto as seções, né? Em algum momento você fala: “Ah, tem seção de pessoal, tem P2, que é o mais famoso, que é o pessoal de inteligência, tem P3, que é planejamento, tem P4, que é logística, tem P5, que é relações públicas, tem P6, que é orçamento”. Então, o Estado Maior é planejamento, né? Monitora, controla, propõe as políticas de segurança, monitora, resolve, entende aquilo que tá (sic), né? É o grande crítico na ação operacional [...], “Aonde (sic) que eu tenho que melhorar, onde que tá (sic) errado? [...] Por onde que eu avanço?” É quem tem esse dever de olhar. (Trecho de entrevista com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM)

Visto que cabe ao setor monitorar as atividades da organização, ele acompanha os *feedbacks* dados pelos policiais da área de execução. Após o desempenho de suas funções, os PMs devem elaborar um relatório das atividades realizadas durante o serviço por meio do SADE, que é submetido ao controle do EMPM. Além disso, há o acompanhamento dos registros nos boletins de ocorrência. Segundo o Coronel A, a análise desses dados possibilitou a detecção de um problema de incivilidade na sociedade. Ao ser questionado sobre como o projeto do Escola Segura começou a ser discutido, ele afirmou que “[n]ós tínhamos alguns problemas estruturais pra (sic) vencer. Nós identificamos ao longo do tempo que temos um problema seríssimo de incivilidade na sociedade atual”. Ele acentua que 60% das ocorrências registradas nos sábados à noite são incivilidades.

O EMPM não apenas identifica o problema, mas também pensa em soluções para ele. No que diz respeito à incivilidade, trata-se de “[...] uma sociedade mal-formada, uma sociedade deseducada” (Trecho de entrevista com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM). Sob esse ponto de vista, a solução pensada pela PM para resolver a incivilidade é através da intervenção no processo de formação do cidadão, o qual é instruído pela escola.

Considerando o problema identificado e a proposta de solução, o EMPM começa a atuar como *policy entrepreneur*, com o objetivo de obter reconhecimento para sua preocupação com a incivilidade e promover sua proposta de solução, que se baseia na intervenção policial nas

escolas.

Eu tomei a liberdade e fui conversar com o Secretário de Segurança. Eu: “Secretário, a única forma de nós revertermos esse processo ruim de incivilidade é melhorando as relações nas escolas”. Porque, escola e Igreja, você nunca entra na escola ou na Igreja imaginando que você vai ter algum problema, né? [...] são solos sagrados que as pessoas precisam...que ao longo do tempo, por algum motivo, as pessoas começaram, né? Aluno a ofender professor, a brigar com professor, a agredir professor, furar pneu do carro do professor [...]. [T]emos um problema crescente de incivilidade. Briga de vizinho, barulho, questões que não são de segurança, mas que afetam muito a segurança. No transcorrer da ação, agravando, aí sim se torna um problema clássico de segurança pública. Então é a incivilidade que a gente precisa combater.
(Trecho de entrevista com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM)

Kingdon (2006b) afirma que a formação do consenso no *political stream* passa pela persuasão, na qual os participantes identificam os problemas e/ou chegam a um acordo sobre propostas no fluxo de soluções. O EMPM buscou o diálogo com o Secretário de Segurança Pública, visando persuadi-lo a reconhecer a incivilidade como um problema e a acatar a proposta de solução por meio da melhoria nas relações escolares. Durante a entrevista com o Coronel A, não foi possível esclarecer se o EMPM conseguiu adquirir o apoio do Secretário. Considerando que o Programa foi lançado como uma parceria entre a SESP e a SEED, é razoável inferir que a persuasão ocorreu.

Contudo, apenas o reconhecimento do problema e da proposta de solução não é suficiente para engendrar a mudança na agenda. Era necessário um contexto favorável para a intervenção policial, visto que esse tipo de iniciativa não era bem percebido por todos os segmentos da sociedade. Em relação a isso, o Coronel A relatou que “[...] não adianta eu falar assim: ‘Oh, o policial vai entrar isoladamente [...]’. Porque ao longo do tempo existiu historicamente a polícia da força, a polícia armada. Existe um conflito que acaba sendo ideológico, que é uma grande besteira”.

Era preciso encontrar uma forma de estruturar uma política pública fundamentada na proposta de solução, que justificasse a presença do policial dentro da escola e fosse bem recebida pela comunidade escolar. Também, foi considerado os critérios técnicos e a viabilidade do projeto. Com isso, iniciou-se o processo de ponderação das alternativas para viabilizar a intervenção policial na escola. Dentre as ideias cogitadas, destaca-se a implementação de Colégios da Polícia Militar do Paraná (CPM)³¹.

Atualmente, o Paraná possui sete CPMs – Cornélio Procópio, Curitiba, Foz do Iguaçu,

³¹ Os colégios militares são instituições de ensino fundamental e médio, nas quais a direção e a administração estão a cargo de oficiais do exército. Diferentemente das escolas públicas da rede de ensino básico, os colégios são geridos pelo Ministério da Defesa, ao invés do MEC. As instituições podem estar associadas ao Exército, à Aeronáutica ou à Marinha (Santos, 2023).

Londrina, Maringá, Pato Branco e União da Vitória – os quais possuem alguns dos melhores resultados no ranking do IDEB. Em comparação às instituições de ensino tradicionais, os CPM são orientados pela disciplina e hierarquia militar, sendo um órgão subordinado à Diretoria de Ensino e Pesquisa do Comando-Geral da PM. A direção da escola é exercida por um representante da Secretaria de Segurança Pública, conhecido como o Comandante da escola. Os professores e demais funcionários advêm da SEED. O ingresso nos colégios se dá através de um teste seletivo (Paraná, s/d; Paraná, 2022a).

O Coronel A percebe a estrutura do CPM como um sucesso absoluto, o que se reflete nos resultados do IDEB. De fato, parte da população é receptiva a esse modelo de escola. Segundo ele, “[...] olha, nós temos uma demanda reprimida é... do modelo militar. As pessoas estão dispostas a pagar que os alunos estudarem no colégio com estrutura militar”. Houve alguns colégios isolados, tais como os Colégios da Vila Militar³² (CMVM), que foram considerados exitosos em seu funcionamento.

A despeito dos bons resultados e da receptividade do público por esse tipo de instituição, o Coronel A adverte que essa estrutura não era a alternativa que o EMPM buscava implementar. A razões dadas por ele foram baseadas em critérios técnicos, mais especificamente que o problema da incivilidade pode ser resolvido de uma forma mais simples e menos custosa.

[...] o Colégio Militar é uma estrutura grande é... que já não cabe mais discutir da sua validade ou não, porque ele é um sucesso absoluto, principalmente no Paraná. Mas não é o modelo que nós queremos deter. [...] não é nenhuma dessas estruturas que eu imagino colocar. Imagino questões menores e soluções mais simples. (Trecho de entrevista com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM)

O Capitão B, ex-comandante do BPEC e membro da Divisão de Ensino e Pesquisa da PM, que foi consultado pelo Coronel A durante a elaboração da proposta, também apontou que o Colégio Militar é uma estrutura que funciona muito bem. Todavia, replicar esse modelo para o sistema de ensino público seria muito difícil.

Então, a gente decidiu, quando eu falo a gente eu falo a Secretaria de Educação, que daí o [Secretário de Educação] colocou vários técnicos, muita discussão, né? Alguns gostavam muito, outros é no lado oposto, não aceitavam a ideia. Mas OK, eu acho que como qualquer... era uma necessidade de olhar para o problema e ter uma inovação. Essa era (sic) o grande desafio. Como é que a gente consegue enxergar uma solução desse problema sem fazer a mesmice, né? Ele não pode ter um custo elevado, porque senão, né? Ele queria replicar. Então, nós vamos tratar de uma outra forma. (Trecho de entrevista com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM)

Kingdon (2006b) cita como um dos critérios técnicos a congruência com os valores dos

³² Ver Brasil (s/d).

membros da comunidade de especialistas na área. Propostas que não se alinham aos valores das comunidades são julgadas inviáveis. Conforme destacado na seção do fluxo de soluções, a comunidade de especialistas responsável pela formulação do Programa foi a PMPR, em conjunto com a SEED. Com base no que foi relatado, a proposta de ampliação dos CPM não foi aceita pela maioria na SEED, principalmente por não ser replicável. O Capitão B e o Major A, membros da Divisão de Ensino e Pesquisa da PM³³, também rejeitaram a alternativa.

Dado que a ampliação do BPEC seria igualmente inviável, pelos motivos descritos na seção do fluxo de soluções, uma alternativa mais simples seria a alocação dos policiais dentro das escolas. “Nós tínhamos inicialmente imaginado uma estrutura de oito [policiais]. Acabou ficando uma estrutura de três. E aqui não tem problema, né? Três é algo que o colégio pode absorver com muita tranquilidade, absorve, conhece, testa, se for ruim para”, disse o Coronel A em entrevista.

A proposta foi bem aceita pela comunidade de especialistas e submetida à avaliação dos pais e responsáveis para verificar a receptividade do público.

Mas antes de nós iniciarmos, submete isso aos pais. Que os pais têm essa condição de falar eu quero, eu não quero e não conhece... não inicia pelos melhores colégios, inicia para aquele colégio que nós temos o maior de degradação social. Aonde (sic) nós realmente temos problema de estrutura social, né? (Trecho de entrevista com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM)

Com essa estratégia, foi possível obter a aprovação do público necessária para viabilizar o projeto. Para a construção da política propriamente dita, a legislação do CMEIV foi utilizada como base para estruturar o Programa.

No contexto de construção do Escola Segura, alguns aspectos devem ser considerados. Primeiramente, esse programa é inspirado no programa estadunidense *School Resource Officers (SRO)*³⁴, que também se baseia na alocação de policiais nas dependências escolares para promover a segurança escolar. Segundo o Coronel A, o Escola Segura é uma adaptação do SRO ao contexto brasileiro.

[N]ão é difícil você ter oficiais viajando, entendendo o que está acontecendo no mundo, trazendo isso pra (sic) gente. Acho que aí houve um alinhamento nosso, que foi algo de fora, mas com uma visão muito nossa, né? Como que eu coloco o policial

³³ A Divisão de Ensino e Pesquisa da PMPR tem por objetivo oferecer treinamento e capacitação dos membros da corporação. Além disso, é responsável pelo desenvolvimento de conhecimento técnico e científico.

³⁴ *School Resource Officers (SROs)* são policiais treinados para atuar nas escolas. Eles são responsáveis por patrulhar o ambiente escolar, investigar ocorrências criminais, lidar com questões disciplinares e infrações da lei. Além disso, os SROs estão envolvidos em programações para a prevenção de crimes, como o aconselhamento das crianças e adolescentes sobre as drogas e a violência. O objetivo geral do programa é corroborar para o aumento da segurança escolar, através da inibição de crimes e delitos (Melo, 2021b).

dentro do colégio para resolver isso, né? Como é que eu convenço para colocar um policial dentro do colégio? Aqui é um processo muito similar aos outros programas internacionais, mas com a visão de Brasil.

Basear-se em outras políticas populares não é incomum na *policy making*. Kingdon (2006b) chama esse evento de *spillover* (transbordamento), quando políticos e outros atores percebem as vantagens de replicar uma fórmula de outras áreas ou contextos. O SRO é um programa de policiamento escolar popular que oferece uma alternativa de custos menores e viabilidade técnica, podendo ser replicado no contexto brasileiro.

Para o Escola Segura, a adequação do SRO se deu através do CMEIV. De acordo com o Coronel A,

[p]ara resgatar essa civilidade e combater a incivilidade, então, são questões simples, né? Com custo possível de ser feito e com adaptações ao longo do tempo. Então nós aproveitamos uma legislação que existia. [...] então o policial tem que estar fardado, armado. Então, eu trago ele da reserva, volto a colocar, claro, faço um curso, uma capacitação, né? Ele tem muita experiência profissional, mas para trabalhar em colégio faço esse ajuste. Verifico se ele tem saúde adequada. Então ele faz [...] toda uma testagem (sic), diz: “Ó, você está apto”. (Trecho de entrevista com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM).

A construção do projeto-piloto do Programa se deu no início do governo de Ratinho Jr. Na ocasião, o Coronel A convocou o Major A, membro da Divisão de Ensino e Pesquisa, e outros funcionários da PMPR para escrever a política de fato. Segundo o Major A, o maior desafio era encontrar uma forma legal de alocar os policiais na escola. Os CMEIV são PMs e Bombeiros Militares da reserva e aposentados, cuja legislação impõe limites para as suas ações. Pela Lei do CMEIV, esse policial não poder ser remunerado como um PM da ativa, nem pode ser concursado. O modo como a Lei foi reelaborada para se adequar à proposta do Escola Segura foi explicado na seção do Fluxo de soluções (ver item 4.2).

Segundo o Major A, os diálogos a respeito do Escola Segura começaram em meados de 2018. O debate sobre a proposta de solução para a incivilidade levou em torno de seis meses, antes que a política fosse escrita. Vale ressaltar que o Programa Escola Segura foi uma promessa de campanha de Ratinho Jr., mencionada em seu Plano de Governo.

Para explicar esse lapso temporal, antes é preciso compreender como se deu a construção do Plano de Governo de Ratinho Jr. Para a elaboração do documento, O Governador contou com a participação de aproximadamente trezentos especialistas, provenientes de instituições de ensino e pesquisa, além de representantes das instâncias do executivo, legislativo e judiciário (Paraná, 2018).

Este plano foi construído ao longo dos últimos meses, com a contribuição da sociedade civil organizada [...] de todo o Paraná. Foi notável a participação voluntária

e individual de centenas de especialistas dos mais variados segmentos. [...] Em seguida, foram elencadas as propostas para a solução dos problemas relatados, avaliando-se a viabilidade e efetividade, e registradas para fazer parte deste plano. [...] Ao mesmo tempo, formaram-se vários grupos de trabalho temáticos, que envolveram, ao todo, mais de 300 pessoas. Instituições de ensino e pesquisa contribuíram por meio de inúmeros especialistas nas mais diversas áreas do saber. [...] pessoas com experiência em instâncias do executivo, legislativo e judiciário, cederam os seus conhecimentos da prática governamental, e contribuíram com propostas consistentes capazes de posicionar o Paraná como Estado líder em desenvolvimento social e econômico. (Paraná, 2018, p. 7-8)

Segundo o Coronel A, a equipe responsável pelo Plano de Governo contou com a participação de PMs. “Sim, nós tínhamos militares na equipe de Plano de Governo dele. Policiais trabalhando com ele na segurança, é normal praticamente com todos candidatos (sic)” (trecho de entrevista com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM). O Coronel A afirmou que quando a proposta de intervenção policial foi apresentada, o Governador se apropriou com muita naturalidade. Conforme destacado no Fluxo político (ver item 4.3), a figura do Governador foi crucial para que o projeto fizesse parte da agenda.

O processo da *policy making* começou logo “[n]o primeiro mês de governo, porque essa era uma era uma necessidade de nós termos algo mais significativo dentro da educação [...]” (trecho de entrevista com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM). A Chefia do EMPM foi chamada para levar a cabo a proposta do Escola Segura. A articulação com a PMPR e a SEED para a estruturação do projeto-piloto começou a partir de então, com a reelaboração da Lei do CMEIV e a seleção das escolas para a implementação inicial. Esse processo técnico foi descrito na seção do Fluxo de soluções (ver item 4.2).

De acordo com o MSF, o *policy entrepreneur* tem mais chances de sucesso para convergir os fluxos quanto mais acesso ele tiver aos principais *policy makers* e mais persistente ele for (Zohlnhöfer; Herweg; Zahariadis, 2022). A posição estratégica da PMPR na estrutura estatal permitiu que ela tivesse acesso a diferentes atores e formuladores tanto da área da segurança, como da educação.

Kingdon (2003) atesta que as forças políticas organizadas possuem influência sobre a forma como o governo percebe e/ou reage a um tema. O apoio ou a oposição de um ou mais grupos de pressão em relação a uma determinada questão pode sinalizar a existência de conflito ou consenso na arena política. A partir disso, os *policy makers* avaliam se o ambiente é propício ou não para a sobrevivência de uma proposta (Capella, 2006).

A partir dos documentos levantados e das entrevistas realizadas, foi possível identificar as diferentes ações tomadas pelo EMPM para promover a proposta de intervenção policial na escola ao topo da agenda. No fluxo político, a PM exerceu pressão pela definição da incivilidade como um problema que deve ser tratado. Através da negociação com a SEED e com outros

atores governamentais, ela conseguiu o consenso sobre sua proposta de solução (Kingdon, 2006b).

Por fim, a atuação dos PMs como grupo de pressão foi imprescindível para o processo de *agenda-setting* e a própria *policy making*. O EMPM aproveitou a abertura da janela na política para apresentar sua proposta de intervenção policial nas escolas ao então candidato Ratinho Jr., que era favorável a esse tipo de política. No fluxo de soluções, atuou no processo de *soften up*, através de diálogos e negociações com o setor da educação para que sua proposta sobrevivesse ao *policy primeval soup*. Com a janela de problemas de 2019, a intervenção policial foi associada ao tema da violência escolar, ganhando não apenas amplo apoio popular como também dos *decision makers* (Kingdon, 2006b).

Os resultados encontrados comprovam a hipótese dessa pesquisa, de que os grupos de pressão de PMs atuaram como *policy entrepreneurs* para convencer o Governador a encaminhar o Escola Segura como solução para o problema da violência escolar. A partir dos achados nos fluxos de problema, de solução e o político, e da atuação dos *policy entrepreneurs*, descreveremos abaixo como se deu o processo de *coupling*.

4.6 COUPLING

De acordo com o MSF, a convergência entre os fluxos ocorre quando janelas para políticas públicas são abertas e há a atuação de um *policy entrepreneur* habilidoso (Capella, 2006). No que diz respeito à operacionalização do método, o *coupling* é identificado com base em alguns aspectos principais:

- I. Os indicadores, eventos-foco e/ou *feedbacks* que chamaram a atenção dos *policy makers* para uma situação, a qual foi enquadrada como problema na agenda governamental (Zohlnhöfer; Herweg; Zahariadis, 2022);
- II. A existência de pelo menos uma alternativa que corresponde ao(s) critério(s) de sobrevivência no *policy primeval soup* (Zohlnhöfer; Herweg; Zahariadis, 2022);
- III. A abertura de uma janela de problemas e/ou na política (Zohlnhöfer; Herweg; Zahariadis, 2022);
- IV. A presença de um empreendedor que apoie ativamente uma proposta e esteja disposto a reunir uma maioria de participantes em prol à alternativa, no processo de *decision making* (Zohlnhöfer; Herweg; Zahariadis, 2022);
- V. A “amarração” dos fluxos por um *policy entrepreneur* habilidoso (Capella, 2006;

Kingdon, 2006b; Zohlnhöfer; Herweg; Zahariadis, 2022)

Os fluxos estão prontos para convergirem se esses elementos estiverem presentes na realidade observada (Zohlnhöfer; Herweg; Zahariadis, 2022). No que diz respeito ao nosso objeto de estudo, os dados colhidos e os resultados encontrados atenderam às condições necessárias para que haja o *coupling*.

No fluxo de problemas, os eventos-foco foram os principais responsáveis por chamar a atenção das autoridades governamentais e do *policy makers* para a violência escolar. O ataque em Suzano não apenas foi considerado pelas autoridades em nível nacional, mas também acelerou a implementação do projeto-piloto do Escola Segura. Embora os eventos não tenham afetado a formulação do programa, eles ocasionaram um *boom* de propostas de solução para o tema da segurança nas escolas no Legislativo estadual.

Os indicadores e os *feedbacks* também tiveram impacto na percepção do problema. O Anuário da Segurança Pública, que se encaixa em ambas as categorias, ofereceu um panorama da violência no cotidiano das escolas. Embora não se relacione diretamente com o tema, o IDEB também foi considerado pelas autoridades governamentais e *decision makers* como parâmetro para lidar com a violência escolar. Há a noção de que um ambiente escolar mais seguro e harmonioso gera resultados melhores nos índices de desempenho.

No fluxo de soluções, a proposta de intervenção policial na escola atendeu aos critérios técnicos de sobrevivência no Caldo. Através da reelaboração da Lei do CMEIV, foi possível garantir a viabilidade da alternativa. A alocação dos policiais alcançou a congruência dos valores da comunidade de especialistas, a aceitabilidade do público e a receptividade dos atores governamentais. Em relação a possíveis restrições orçamentárias, a proposta demonstrou ser menos custosa do que a implementação de Colégios Militares ou a ampliação do BPEC. Com isso, a proposta conseguiu chegar à superfície do *policy primeval soup*.

O período 2018-2019 foi caracterizado por uma abertura de uma janela na política, através do *turnover* na estrutura governamental pela eleição de Ratinho Jr. ao Governo Estadual; uma janela de problemas, com a emergência de uma onda de ataques nas escolas públicas, a partir de 2019. Embora a janela de problemas tenha se aberto após a formulação do Escola Segura, ela impactou a percepção da violência escolar como um problema de grande escala, influenciando principalmente o *national mood* em relação às políticas de intervenção policial nas escolas. Na categoria "Janela de Oportunidade e Coupling", a "Janela de problemas" correspondeu a 50,86% dos resultados, enquanto a "Janela na política" apresentou uma magnitude de 49,14%. Essa distribuição sugere um equilíbrio significativo entre as percepções

sobre a violência escolar e a formulação de políticas relacionadas.

Por fim, o EMPM agiu para persuadir as autoridades da SESP e da SEED de que a incivilidade era um problema que ameaçava a segurança da sociedade. Ao mesmo tempo, promoveu sua proposta entre os órgãos, especialmente ao atender aos critérios técnicos estabelecidos. No contexto político, a PM participou da construção do Plano de Governo de Ratinho, convencendo-o a encaminhar o Escola Segura como solução para o problema da violência escolar. Em 2019, aproveitou-se da janela de problemas para promover a alocação de policiais, visando garantir a segurança nas escolas.

Isto posto, a PMPR tanto atuou para a colocação do tema da violência escolar no topo da agenda governamental, como na defesa da proposta de intervenção policial na escola no processo de *decision making*. Com a abertura da *policy window* entre 2018 e 2019, a amarração dos fluxos foi possível a partir das conexões estabelecidas pelo EMPM.

Em suma, a emergência da violência escolar como um problema urgente, somado ao surgimento da proposta de intervenção policial na escola como uma solução viável e o *turnover* ocorrido na política governamental, engendrou a abertura de uma janela de oportunidade no período 2018-2019. Nesse contexto, os PMs atuaram como *policy entrepreneurs*, fazendo as conexões entre os fluxos que gerou o *coupling*. O resultado foi a mudança na agenda que culminou na criação do Programa Escola Segura.

6 CONCLUSÃO

Os processos pré-decisórios têm sido pouco explorados pela literatura acadêmica. Assim, a realização de uma análise de política pública educacional baseada no MSF evidencia as diferentes conexões que influenciam o processo de *agenda-setting*, ressaltando a centralidade das ideias, interpretações e argumentações na formulação de uma política. Para além dos processos, o modelo permite evidenciar o papel dos participantes para que a mudança na agenda aconteça (Capella, 2006; Kingdon, 2006b).

Os resultados encontrados por essa pesquisa trazem luz às diferentes forças que movem a *policy making*. Os eventos observados no fluxo de problemas, de soluções e o político demonstraram que a oportunidade de mudança depende de uma série de acontecimentos, convergindo em tempo e espaço. A criação do Escola Segura só foi possível em razão da emergência da violência escolar como problema, em um contexto de transformação política.

Nem sempre o sucesso da política pública ela (sic) se perpetua, porque se isso serviu para o governo A não servirá para o governo B, né? [...] [O governador] é importante, ele foi peça essencial, porque sem ele é... a política não daria certo, né? Se ele se não tivesse a vontade de governo essa solução não implantaria até onde é [...]. Há um momento da história, porque a hora que vira esse momento da história desestruturata. (Trecho de entrevista com o Coronel A, ex-membro da Chefia do EMPM)

A partir disso, Kingdon (2006b) chama a atenção para o papel dos atores no processo de *agenda-setting*. Sem a influência exercida pelos participantes visíveis e invisíveis, questões não seriam vistas como problemas, tampouco propostas de solução seriam construídas. A presença dos empreendedores é fundamental, pois através do investimento de seu tempo e recursos, os fluxos são amarrados e o *coupling* acontece (Capella, 2006; Kingdon, 2006b).

A formulação do Escola Segura dependeu da ação do EMPM como *policy entrepreneur*, cuja iniciativa de promover a proposta de intervenção policial na escola resultou na inclusão do tema da violência escolar na agenda governamental. Com isso, foi possível elucidar o papel dos empreendedores no processo de formação de agenda e na formulação de políticas públicas, além de compreender os elementos político-sociais que contribuem para a participação de militares em políticas educacionais e de segurança.

Em suma, a utilização do MSF como modelo teórico-metodológico permitiu a explicação dos principais elementos político-sociais que fundamentaram a formulação do Programa Escola Segura, assim como a ação dos atores governamentais e não-governamentais nos processos de *agenda-setting* e *policy making*. Os resultados encontrados contribuem não apenas para o avanço do conhecimento no campo da análise de políticas públicas, ao aplicar

um método analítico para estudar uma política pública de nível subnacional, mas também revelam a participação dos militares na formulação de políticas públicas nacionais.

A atuação do EMPM como empreendedor de políticas públicas destaca duas questões importantes: a ação de uma instituição como *policy entrepreneur* e o engajamento da PM como ator na formulação de políticas públicas educacionais. Zahariadis (2007) afirma que, embora os empreendedores sejam normalmente representados por indivíduos que promovem mudanças por meio do investimento de recursos próprios e tempo, as instituições também podem desempenhar esse papel. Nesse contexto, elas podem ser vistas como atores coletivos que impulsionam mudanças ao aproveitar a abertura de *policy windows* (Zahariadis, 2007).

Em comparação aos indivíduos, as instituições possuem mais recursos, autoridade e poder organizacional para influenciar a agenda. Além de ser uma das instituições estaduais mais antigas, a PMPR conta com uma estrutura organizacional composta por várias divisões, estando presente em diversos setores da sociedade. No âmbito político, observa-se a presença de membros da PM tanto na instância legislativa quanto na executiva, atuando como deputados estaduais, funcionários públicos, chefes de Secretarias Estaduais e em outros cargos administrativos. A capilaridade e a influência da instituição permitem-lhe agir estrategicamente, alinhando suas ações com eventuais oportunidades políticas, o que a torna capaz de agir de maneira eficaz na criação e implementação de políticas públicas (Zahariadis, 2007).

Isto posto, a participação dos policiais na formulação de uma política pública educacional destaca o papel da instituição como *policy maker* e grupo de pressão. Em contraste com sua função de executora do programa nas escolas, a PM se posicionou como um participante ativo no processo pré-decisório, atuando como *policy entrepreneur* e força política organizada dentro do processo político. Considerando os resultados desta pesquisa e o crescimento das políticas públicas voltadas para o entrelaçamento entre polícia e escola, é fundamental que mais estudos científicos sejam realizados para investigar a atuação dos PMs na formulação e implementação de políticas públicas educacionais.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, M.; ALLI, M. A. E. (Org.). **Escolas Inovadoras** (versão resumida). 1. ed. Brasília: UNESCO, 2004. v. 1. 124p.
- ABRAMOVAY, Miriam; OLIVEIRA, Valéria Cristina de; XAVIER, Flávia Pereira; BASTOS, Luiza Meira. Os caminhos da pesquisa em Violência nas Escolas: entrevista com Miriam Abramovay. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 12, n. 2, p. 292-315, ago./set. 2018.
- ABRAMOVAY, Miriam; RUA, Maria das Graças. **Violência nas escolas**. Brasília: UNESCO, 2004.
- AEN - AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. Começa a seleção de policiais que vão atuar nas escolas estaduais. **Agência de Notícias do Paraná**, 22 mar. 2019a. Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=101560>>. Acesso em: 23 out. 2021.
- AEN - AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. Conheça o perfil do novo governador do Paraná. **Bem Paraná**, 01 jan. 2019b. Disponível em: <<https://www.bemparana.com.br/noticias/politica/conheca-o-perfil-do-novo-governador-do-parana/>>. Acesso em: 30 out. 2024.
- AEN - AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. Governador lança o Programa Escola Segura em Foz do Iguaçu. **Agência de Notícias do Paraná**, 09 mai. 2019c. Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=102102>>. Acesso em: 21 set. 2019.
- AEN - AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. Governo do Paraná lança programa Escola Segura. **Bonde**, 15 mar. 2019d. Disponível em: <<https://www.bonde.com.br/bondenews/parana/governo-do-parana-lanca-programa-escola-segura-493073.html>>. Acesso em: 11 fev. 2023.
- AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. PNAD Educação 2019: Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o Ensino Médio. **Agência IBGE Notícias**, 15 jul. 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio>>. Acesso em: 19 out. 2021.
- AMARAL, Oswaldo. **Partidos políticos e o governo Bolsonaro**. In: AVRITZER, L. KERCHE, F. MARONA, M. (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p.111-120.
- ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.
- ARROYO, Miguel Gonzáles. Quando a violência infanto-juvenil indaga a pedagogia. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 787-807, out. 2007.
- ASSIS, Simone Gonçalves de; MARRIEL, Nelson de Souza Motta. **Reflexões sobre Violência e suas Manifestações na Escola**. In: ASSIS, Simone Gonçalves de; CONSTANTINO, Patrícia; AVANCI, Joviana Quintes (orgs.). **Impactos da violência na escola: um diálogo com**

professores. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010. p. 41-64.

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1979.

BAUER, Martin. W. **Análise de conteúdo clássica**: uma revisão. In: BAUER, Martin. W.; GASKELL, George. (Orgs.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Manual prático. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 189-217.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BERNARDO, André. Massacre de Realengo: os 10 anos do ataque a escola que deixou 12 mortos e chocou o Brasil. **BBC News Brasil**, Rio de Janeiro, 06 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56657419>>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BONDE. Governo do Paraná lança programa Escola Segura. **Bonde**, 15 mar. 2019.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p.71-90, 2016.

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

BRASIL. **Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019**. Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. Brasília, DF, 05 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 11.611, de 19 de julho de 2023**. Revoga o Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, que institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. Brasília, DF, 13 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Colégio da Vila Militar – CMVM. **CMVM**. Disponível em: <<https://www.cmvm.eb.mil.br/>>. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Escola Cívico-Militar. **MEC**. Disponível em: <<https://escolacivicomilitar.mec.gov.br/#o-programa>>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa mostra a estudantes como ficar longe das drogas. **MEC**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/34829>>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. Operação Lava Jato. **MPF**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

BUKALOWSKI, Gabriel. Ex-aluno invade colégio e mata estudante a tiros em Cambé, no

Paraná. **G1**, 19 jun. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/norteenoroeste/noticia/2023/06/19/tiroteio-em-escola-em-cambe-pr.ghtml>>. Acesso em: 29 out. 2024.

CAESAR, Gabriela. Saiba como eram e como ficaram as bancadas na Câmara dos Deputados, partido a partido. **G1**, 08 out. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghtml>>. Acesso em: 25 out. 2024.

CALDAS, Leonardo. Onda de renovação do Congresso decepciona e velha política ganha força. **Veja**, 04 jun. 2024. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/onda-de-renovacao-do-congresso-decepciona-e-velha-politica-ganha-forca/>>. Acesso em: 30 out. 2024.

CALSAVARA, Fabio. Foco no Ideb: veja avanços e pontos de atenção na Educação durante o governo Ratinho Junior. **Gazeta do Povo**, 04 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/veja-avancos-e-pontos-de-atencao-na-educacao-durante-o-governo-ratinho/>>. Acesso em: 24 out. 2024.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília (DF), v. 57, n. 5, p. 611-614, set./out. 2004.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação**: o processo de definição de alternativas. In: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018c. p. 71-108.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação**: o processo de formação da agenda. In: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018b. p. 13-70.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Introdução**. In: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018a. p. 09-12.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1º semestre de 2006.

CARTA CAPITAL. Quem é Renato Feder, o empresário liberal que deve assumir a secretaria de educação em SP. **Carta Capital**, 19 nov. 2022.

CASCAVEL, Paulo Pegoraro. Projeto Modelo é ampliado no oeste. **Folha de Londrina**, 14 out. 1997. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/projeto-modelo-e-ampliado-no-oeste-45518.html?d=1>>. Acesso em: 29 out. 2024.

CHARLOT, Bernard. A violência na escola: como os sociólogos franceses abordam essa questão. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 4, n. 8, jul./dez. 2002, p. 432-443.

COELHO, Carlos. Prometeu, tem que cumprir! As promessas de Ratinho Jr, novo governador do Paraná. **Gazeta do Povo**, 07 out. 2018. Disponível em: <<https://especiais.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/principais-promessas-feitas-por-ratinho-jr-novo-governador-parana/>>. Acesso em: 09 out. 2023.

CSSPPO. Colegiado Superior de Segurança Pública e Perícia Oficial. PROERD. **CSSPPO**. Disponível em: <<https://www.ssp.sc.gov.br/index.php/programas/proerd#:~:text=O%20Programa%20Educacional%20de%20Resist%C3%Aancia,saud%C3%A1vel%2C%20sem%20drogas%20e%20viol%C3%Aancia.>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

D.A.R.E. Drug Abuse Resistance Education. About D.A.R.E. **D.A.R.E.** Disponível em: <<https://dare.org/about/>>. Acesso em: 11 fev. 2023.

DEBARBIEUX, Éric. **Violência nas escolas**: divergências sobre palavras e um desafio político. In: DEBARBIEUX, Éric; BLAYA, Catherine (orgs.). *Violência nas escolas e políticas públicas*. Brasília, DF: Unesco, 2002. p. 57-87.

DINIZ, Marcela. Especialistas apontam possíveis soluções para a violência no ambiente escolar. **Rádio Senado**, 02 abr. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2019/04/02/especialistas-apontam-possiveis-solucoes-para-a-violencia-no-ambiente-escolar>>. Acesso em: 19 out. 2021.

DUARTE, Raquel. Alunos discutem causas e soluções para a violência escolar. **USP**, 09 mar. 2016. Disponível em: <<https://www5.usp.br/noticias/educacao/alunos-discutem-causas-e-solucoes-para-a-violencia-escolar/>>. Acesso em: 19 out. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. PMES anuncia o lançamento do seu Planejamento Estratégico para o período de 2024 a 2027. **Polícia Militar do Espírito Santo**, 22 abr. 2024. Disponível em: <<https://pm.es.gov.br/Not%C3%ADcia/pm-es-anuncia-o-lancamento-do-seu-planejamento-estrategico-para-o-periodo-de-2024-a-2027#:~:text=O%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20da%20Pol%C3%ADcia%20Militar%20%20do%20Esp%C3%ADrito%20Santo,s%C3%B3lida%20para%20a%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20cont%C3%ADnua%20e%20a%20m>>. Acesso em: 27 out. 2024.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de políticas públicas”. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 959-979, nov./dez. 2016.

FBSP - FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. São Paulo: FBSP, 2019.

FLICK, Uwe. **Codificação e categorização**. In: FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009b. p. 276-297.

FLICK, Uwe. **Utilização de documentos como dados**. In: FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009a. p. 230-237.

FOLHA DE LONDRINA. Ratinho Jr. anuncia recursos. **Folha de Londrina**, 01 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/politica/ratinho-jr-anuncia-recursos-1019199.html?d=1>>. Acesso em: 25 out. 2024.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

G1. Dupla ataca escola em Suzano, mata oito pessoas e se suicida. **G1**, 13 mar. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/2019/03/13/tiros-deixam-feridos-em-escola-de-suzano.ghtml>>. Acesso em: 23 out. 2021.

G1 PR. Eleito governador do Paraná, Ratinho Junior diz que vitória é 'ruptura política'. **G1**, 07 out. 2018a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/eleicoes/2018/noticia/2018/10/07/eleito-governador-do-parana-ratinho-junior-diz-que-vitoria-e-ruptura-politica.ghtml>>. Acesso em: 30 out. 2024

G1 PR. Governo do Paraná define novas regras para o Programa Escola Segura. **G1**, 03 abr. 2019.

G1 SC. Ataque a creche em Blumenau: o que se sabe e o que falta esclarecer. **G1**, 05 abr. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2023/04/05/ataque-a-creche-em-blumenau-o-que-se-sabe-e-o-que-falta-esclarecer.ghtml>>. Acesso em: 06 jan. 2025.

GAZETA DO POVO. Ratinho Junior visita Bolsonaro: “Vamos trabalhar para garantir sua eleição”. **Gazeta do Povo**, 17 out. 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/eleicoes-2018/ratinho-junior-visita-bolsonaro-vamos-trabalhar-para-garantir-sua-eleicao-3ser8wgaz15wiws2z8ohcm8s6/>>. Acesso em: 25 out. 2024.

GIBBS, Graham. **Codificação e categorização temáticas**. In: GIBBS, Graham. Análise de dados qualitativos. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 59-78.

GODINHO, Isac. Ratinho Jr. cita alinhamento a Bolsonaro, defende Moro e apoia críticas às urnas eletrônicas. **Folha de S. Paulo**, 02 jun. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/06/ratinho-jr-cita-alinhamento-com-bolsonaro-defende-moro-e-apoia-criticas-as-urnas-eletronicas.shtml>>. Acesso em: 09 out. 2023.

GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira; SPOSITO, Mariana Pontes. Iniciativas públicas de redução da violência escolar no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 101-138, mar. 2002.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato; PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ALVES, Elioenai Dornelles. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Revista Saúde Social**, v.22, n.2, p.511-520, 2013.

HISING, Ederson. Governador eleito, Ratinho Junior terá maioria na Assembleia Legislativa do Paraná. **G1**, 29 out. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/eleicoes/2018/noticia/2018/10/29/governador-eleito-ratinho-junior-tera-maioria-na-assembleia-legislativa-do-parana.ghtml>>. Acesso em: 24 out. 2024.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and subsystems**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Formulação de políticas: instrumentos e design**. In: HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política Pública: Seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013b. p. 123-156.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Montagem da agenda**. In: HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política Pública: Seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem

integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013a. p. 103-122.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. **Policy formulation**: where knowledge meets power in the policy process. In: Howlett, M.; Mukherjee, I. *Handbook of Policy Formulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). **Ministério da Educação**. Disponível em: < <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>>. Acesso em: 09 out. 2023.

JORNAL DO OESTE. Gestão Ratinho Junior investe mais de R\$ 1 bilhão na segurança pública do Paraná. **Jornal do Oeste**, 17 ago. 2022. Disponível em: < [KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. Estados Unidos: Longman, 2003.](https://www.jornaldooeste.com.br/gestao-ratinho-junior-investe-mais-de-r-1-bilhao-na-seguranca-publica-do-parana/#:~:text=Mais%20de%20R%24%201%20bilh%C3%A3o%20foi%20investido%20pel%20o,2019%2C%20quando%20Ratinho%20Junior%20tomou%20posse%20como%20governador.>. Acesso em: 24 out. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

KINGDON, John W. **Como chega a hora de uma ideia?** In. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006a, p. 219-224

KINGDON, John W. **Juntando as coisas**. In. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006b, p. 225-245.

KREIN, José Dari. Os desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. **Tempo Social**, v. 30, n. 1, p. 77-104, 2018.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano; LUI, Lizandro; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Políticas públicas e desenvolvimento: uma proposta de modelo de análise. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.13, e20210048, 2021.

LOPES, Cléber; ROSSATO, Rafael. Quando a Polícia Militar vai à escola: uma avaliação de impacto do programa Escola Segura. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 49, e248317, 2023.

LQES - LABORATÓRIO DE QUÍMICA DO ESTADO SÓLIDO. O que é a sopa primordial. **LQES**. Disponível em: <https://lqes.iqm.unicamp.br/canal_cientifico/lqes_responde/lqes_responde_sopa_primordial.html>. Acesso em: 29 out. 2024.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação Social**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MARTINS, André Antunes. Sobre os dias atuais: neoconservadorismo, escolas cívico-militares e o simulacro da gestão democrática. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 35, n.3, p. 689-699, set./dez. 2019.

MELO, Amanda Caroline Bezerra de. **Análise de políticas públicas educacionais no Estado**

do Paraná e no Distrito Federal: os contextos de influência do Programa Escola Segura (PR) e do Projeto de Militarização das Escolas Públicas (DF). In: ZORZO-VELOSO, Valdirene F.; LIMA, Ângela Maria de Sousa; GUIDOTTI, Arelis Felipe Ortigoza; ARAÚJO, Angélica Lyra de; FERREIRA, Cláudia Cristina; MODENUTTI, Jennifer (org). *Perspectivas investigativas no ensino de Espanhol e Ciências Sociais da UEL*. Londrina: Madrepérola, 2021a. p. 145-163.

MELO, Amanda Caroline Bezerra de. Avaliação de Impacto do Programa “Escola Segura” na Cidade de Londrina. **Ensino de Sociologia em Debate**, v. 2, n. 11, jan.-dez. 2021b. ISSN 2317-9961.

MELO, Amanda Caroline Bezerra de. O uso da narrativa da qualidade da educação para a criação de um projeto autoritário: análise do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. **Ensino de Sociologia em Debate**, no prelo.

MEMÓRIAS DA DITADURA. Educação básica. **Memórias da Ditadura**. Disponível em: <<https://memoriasdaditadura.org.br/educacao-basica/>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

MENDES, Rosana Maria; MISKULIN, Rosana Giaretta Sguerra. A análise de conteúdo como uma metodologia. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, n. 165, p. 1044–1066, jul. 2017.

MEYER, Patrícia; VOSGERAU, Dilmeire Sant'Anna Ramos. Contribuições do ATLAS.ti para a qualidade de uma pesquisa qualitativa com o método da grounded theory. **Rev. Diálogo Educ.**, v. 23, n. 77, p. 929-944, abr. 2023. Disponível em:

<http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-416X2023000200929&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 06 jan. 2025.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia:** por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2022.

NA, Chongmin; GOTTFREDSON, Denise C.; Police Officers in Schools: Effects on School Crime and the Processing of Offending Behaviors. **Justice Quarterly**, v. 30, n. 4, p. 619-650, 2013.

NUNES JÚNIOR, Antônio Carlos. **Tecnologia e segurança:** a importância das novas tecnologias como fator estratégico de segurança nas unidades de ensino particulares. Florianópolis, 2001. 73f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina. 2001.

O PARANÁ. Escola Segura: edital é suspenso, mas governo garante que programa será mantido. **O Paraná**, 30 mar. 2019.

OLIMPIA, Thamires. Operação Lava Jato. **Brasil Escola**. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/brasil/operacao-lava-jato.htm>>. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

PARÁ. Polícia Militar do Pará. Estado-Maior Geral. **Polícia Militar do Pará**, 17 jun. 2020. Disponível em: < <https://www.pm.pa.gov.br/estado-maior-geral.html#:~:text=O%20Estado-Maior%20Geral%20%C3%A9%20o%20%C3%B3rg%C3%A3o%20de%20dire%C3%A7%C3%A3o,e%20a%20pol%C3%ADtica%20de%20seguran%C3%A7a%20p%C3%BAblica%20do%20Estado.>>. Acesso em: 27 out. 2024.

PARANÁ. 2º Colégio da Polícia Militar do Paraná. Manual do Aluno. **CPM Londrina**. Disponível em: <https://cpmlondrina.com.br/wp-content/uploads/2018/01/MANUAL_DO_ALUNO_2CPM.pdf>. Acesso em: 29 out. 2024.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Projeto de Lei nº 268, de 2019**. Dispõe sobre a instalação de botão do pânico nos estabelecimentos de ensino do estado do paraná. Curitiba, PR, 2019a.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Projeto de Lei nº 300, de 2019**. Cria o Programa De Segurança Escolar - PSE, e fixa outras providências. Curitiba, PR, 2019b.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Projeto de Lei nº 430, de 2015**. Determina a instalação de câmeras de segurança, com vigilância em tempo real por meio da internet, nas escolas da rede pública e privada de ensino infantil, na forma que especifica. Curitiba, PR, 2015a.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Projeto de Lei nº 483 de 2019**. Dispõe sobre a instalação de vidros temperados ou laminados nas escolas da rede pública de ensino. Curitiba, PR, 2019c.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Projeto de Lei nº 682 de 2019**. Proíbe a entrada e a circulação de pessoas estranhas ao ambiente escolar nos estabelecimentos de ensino públicos e privados. Curitiba, PR, 2019d.

PARANÁ. Casa Civil. Começa a seleção dos policiais que vão atuar nas escolas estaduais. **Casa Civil**, 2019e.

PARANÁ. Casa Civil. Governador Ratinho Junior integra pacto nacional de proteção às escolas. **Casa Civil**, 19 abr. 2023.

PARANÁ. Casa Civil. **Lei nº 18.424 de 08 de janeiro de 2015**. Instituição do Programa Brigadas Escolares – Defesa Civil na Escola. Curitiba, PR, 08 jan. 2015b.

PARANÁ. Casa Civil. **Lei nº 16.575 de 28 de setembro de 2010**. Dispõe que a Polícia Militar do Estado do Paraná (PMPR) destina-se à preservação da ordem pública, à polícia ostensiva, à execução de atividades de defesa civil, além de outras atribuições previstas na legislação federal e estadual. Curitiba, PR, 28 set. 2010.

PARANÁ. CMEIV - Corpo de Militares Estaduais Inativos Voluntários. Página Inicial. **CMEIV**. Disponível em: <<https://www.pmpr.pr.gov.br/Pagina/CMEIV-Corpo-de-Militares-Estaduais-Inativos-Voluntarios>>. Acesso em: 31 out. 2024.

PARANÁ. Coordenadoria Estadual da Defesa Civil. Programa Brigadas Escolares - Defesa Civil na Escola (PBEDCE). **Coordenadoria Estadual da Defesa Civil**. Disponível em: <<https://www.defesacivil.pr.gov.br/Pagina/Programa-Brigadas-Escolares#:~:text=Fica%20criado%2C%20no%20%20C3%A2mbito%20da%20Rede%20Estadual%20de,contra%20inc%20e%20p%20C3%A2nico%20do%20Corpo%20de%20Bombeiros.>>. Acesso em: 15 out. 2024.

PARANÁ. Governo do Estado do Paraná. **Decreto nº 841 de 15 de março de 2019**. Regulamenta a Lei nº 19.130 de 25 de setembro de 2017, que autoria o Poder Executivo a instituir o Corpo de Militares Estaduais Inativos Voluntários. Curitiba, PR, 15 mar. 2019f.

PARANÁ. Governo do Estado do Paraná. **Lei nº 19.130 de 25 de setembro de 2017**. Institui a Diária Especial por Atividade Extrajornada Voluntária, a Gratificação Intra Muros, e adota outras providências. Curitiba, PR, 26 set. 2017a.

PARANÁ. Governo do Estado. **Plano de Governo 2019-2022**. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2018.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Batalhão de Patrulha Escolar Comunitária. **PMPR**. Disponível em: < <https://www.pmpr.pr.gov.br/BPEC/Pagina/Atuacao>>. Acesso em: 11 fev. 2023.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Colégios da Polícia Militar estão entre as melhores instituições de ensino no ranking do Ideb. **Polícia Militar do Paraná**, 31 out. 2022a. Disponível em: < <https://www.pmpr.pr.gov.br/Noticia/Colegios-da-Policia-Militar-estao-entre-melhores-instituicoes-de-ensino-no-ranking-do-Ideb>>. Acesso em: 29 out. 2024.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Planejamento Estratégico. **Polícia Militar do Paraná**. Disponível em: < https://www.pmpr.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-03/plano_estrategico_atualizado_v009.pdf>. Acesso em: 27 out. 2024.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Plano Estratégico 2022 – 2035. **Polícia Militar do Paraná**, 2022b. Disponível em: < https://www.pmpr.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-03/plano_estrategico_atualizado_v009.pdf>. Acesso em: 27 out. 2024.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Projeto Formando Cidadão traz esperança a jovens em Curitiba. **Polícia Militar do Paraná**, 10 fev. 2020a. Disponível em: <<https://www.pmpr.pr.gov.br/Noticia/Projeto-Formando-Cidadao-traz-esperanca-jovens-em-Curitiba>>. Acesso em: 27 out. 2024.

PARANÁ. Prefeitura Municipal de Guaratuba. **Projeto de Lei 1.429, de 02 de junho 2017**. Dispõe sobre a criação do “PROGRAMA ESCOLA SEGURA” no âmbito da Rede Municipal de Ensino de Guaratuba. Guaratuba, PR, 02 jun. 2017b.

PARANÁ. Secretaria da Educação. Escola Segura. **Secretaria da Educação e do Esporte**. Disponível em: <<https://www.educacao.pr.gov.br/Escola-Segura#>>. Acesso em: 20 set. 2021.

PARANÁ. Secretaria da Educação. Escola Segura. **Secretaria da Educação**. Disponível em: < <https://www.educacao.pr.gov.br/Escola-Segura#:~:text=Em%20paralelo%2C%20o%20Escola%20Segura%20envolve%20di%C3%A1logo%20com,com%20as%20equipes%20pedag%C3%B3gicas%20e%20fam%C3%ADlias%20dos%20alunos.>>. Acesso em: 09 out. 2023.

PARANÁ. Secretaria da Educação. Escola Segura: governo lança programa de proteção a alunos e professores. **Secretaria da Educação e do Esporte**, 15 mar. 2019f. Disponível em: < <https://www.educacao.pr.gov.br/Noticia/Escola-Segura-governo-lanca-programa-de-protecao-alunos-e-professores>>. Acesso em: 20 set. 2021.

PARANÁ. Secretaria da Educação. Governador anuncia pacote de ações de prevenção à violência nas escolas. **Secretaria da Educação**. Disponível em: < <https://www.educacao.pr.gov.br/Noticia/Governador-anuncia-pacote-de-acoes-de-prevencao>>

violencia-nas-escolas>. Acesso em: 29 out. 2024.

PARANÁ. Secretaria da Educação. Inscrever-se no Processo Seletivo dos colégios da Polícia Militar do Paraná. **Prova Paraná**. Disponível em: <<https://www.provaparana.pr.gov.br/servicos/Educacao/Ensino-Medio/Inscrever-se-no-Processo-Seletivo-dos-colegios-da-Policia-Militar-do-Parana-jlNDMm3g#:~:text=S%C3%A3o%20quatro%20unidades%20no%20Paran%C3%A1%3A%20Curitiba%2C%20Londrina%2C%20Maring%C3%A1,de%2014%20a%2016%20anos%29%20no%20ano%20subsequente.>>. Acesso em: 29 out. 2024.

PARANÁ. Secretaria da Educação. Programa Escola Segura chega a mais de 100 unidades. **Secretaria da Educação**, 15 jan. 2020b. Disponível em: <<https://www.educacao.pr.gov.br/Noticia/Programa-Escola-Segura-chega-mais-de-100-unidades>>. Acesso em: 09 out. 2023.

PEREIRA, Rafael Diogo; PINHEIRO, Daniel Calbino; SABINO, Geruza de Fátima Tome. Militarização das escolas e a narrativa da qualidade da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 35, n. 3, p. 667-688, set.-dez. 2019.

PERES, Sarah. Morte do índio Galdino, em Brasília, completa 21 anos hoje. **Correio Braziliense**, 20 abr. 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/04/20/interna_cidadesdf,675182/morte-do-indio-galdino-em-brasilia-completa-21-anos-hoje.shtml>. Acesso em: 09 fev. 2023.

PICCOLI, L. M.; LENA, M. S.; GONÇALVES, T. R.. Violência e sofrimento social no contexto escolar: um estudo de caso em Porto Alegre, RS. **Saúde e Sociedade**, v. 28, n. 4, p. 174–185, out. 2019.

PINA, Rute. Como surgiu o "antipetismo", e do que ele se alimenta? **Brasil de Fato**, São Paulo, 27 out. 2018. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/10/27/como-e-alimentado-o-antipetismo-e-por-que>>. Acesso em: 24 mai. 2022.

PORFFIRIO, Aline. Segurança escolar no Brasil: como as escolas estão se adaptando às novas demandas de segurança? **Gazeta da Semana**, 15 out. 2024. Disponível em: <<https://gazetadasemana.com.br/noticia/195722/seguranca-escolar-no-brasil-como-as-escolas-estao-se-adaptando-as-novas-demandas-de-seguranca#:~:text=Nos%20%C3%BAltimos%20anos%2C%20a%20seguran%C3%A7a%20e%20scolar%20se%20tornou,a%20repensarem%20suas%20abordagens%20e%20pol%C3%ADtica%20de%20seguran%C3%A7a.>> Acesso em: 26 out. 2024.

POTTER, Hyury. A trajetória política de Jair Bolsonaro. **Carta Capital**, 26 out. 2018. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/Politica/a-trajetoria-Politica-de-jair-bolsonaro/>>. Acesso em: 30 out. 2024.

PRIOTTO, Elis Palma; BONETI, Lindomar Wessler. Violência escolar: na escola, da escola e contra a escola. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 9, n. 26, p. 161-179, jan./abr. 2009.

PUJOL, Leonardo; LACERDA, Ricardo. Disciplina rígida e educação moral fortalecem expansão das escolas militares. **Gazeta do Povo**, 02 set. 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/disciplina-rigida-e-educacao-moral-fortalecem-expansao-das-escolas-militares-di8gl25pkg4k1ful96r1shr8f/>>. Acesso em: 20 set.

2021.

RINALDI, Rodrigo. Forjando um futuro seguro e comunitário: o papel transformador da Polícia Militar Do Paraná na construção da sociedade. **Ciências Sociais**, v. 27, ed. 126, 04 set. 2023. DOI: 10.5281/zenodo.8317554.

RISTUM, Marilena. **Violência na Escola, da Escola e contra a Escola**. In: ASSIS, Simone Gonçalves de; CONSTANTINO, Patrícia; AVANCI, Joviana Quintes (orgs.). Impactos da violência na escola: um diálogo com professores. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010. p. 65-94.

RODRIGUES, Natália. Governo de Dilma Rousseff. **Infoescola**. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/historia/governo-de-dilma-rousseff/>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2, p. 129-168, 1988.

SÁ-SILVA, Jackson R.; ALMEIDA, Cristóvão D.; GUINDANI, Joel F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, 2009.

SANTANA, Edna Miranda Ugolini; GOMES, Cândido Alberto da Costa. Polícia e escola: aparando arestas. **Contrapontos**, v. 10, n. 2, p.156-165, mai./ago. 2010.

SANTOS, Eduardo Junio Ferreira; ALVES, Miriam Fábila. Militarização da educação pública no Brasil em 2019: análise do cenário nacional. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v.52, e09144, 2022.

SANTOS, Emilly. Colégios militares, cívico-militares e da polícia: veja quantos são no país e entenda as diferenças entre eles. **G1**, 22 jul. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2023/07/22/colegios-militares-civico-militares-e-da-policia-entenda-as-diferencas.ghtml>>. Acesso em: 09 out. 2023.

SILVA, Daniel Neves. Dilma Rousseff. **Brasil Escola**. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/biografia/dilma-rousseff.htm>>. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

SILVA, Flaviany Ribeiro da; ASSIS, Simone Gonçalves. Prevenção da violência escolar: uma revisão da literatura. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 44, e157305, 2018.

SIQUEIRA, André; BATISTA Jr., João. Por que Ratinho Jr., Zema e Ibaneis seguem aliados a Bolsonaro. **Veja**, 04 jun. 2024. Disponível: <<https://veja.abril.com.br/politica/por-que-ratinho-jr-zema-e-ibaneis-seguem-aliados-a-bolsonaro>>. Acesso em: 25 out. 2024.

SOUZA, C. M. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (ed.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65–86.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

SPOSITO, M. P. **A instituição escolar e a violência**. In: CARVALHO, J. S. Educação, Cidadania e Direitos Humanos. Petrópolis: Vozes, 2004.

UFPR - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Levantamento sobre clima escolar feito pela UFPR ajuda escolas a planejar ações contra o bullying e a insegurança. **UFPR**, 26 jun. 2018. Disponível em: <<https://ufpr.br/levantamento-sobre-clima-escolar-feito-pela-ufpr-ajuda-escolas-a-planejar-acoes-contra-o-bullying-e-a-inseguranca/>>. Acesso em: 31 out. 2024.

VERDÉLIO, Andreia. Governo lança programa para escolas cívico-militares. **Agência Brasil**, Brasília, 05 set. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-09/governo-lanca-programa-para-escolas-civico-militares>>. Acesso em: 24 mai. 2022.

VIDOVICH, L. **Expanding the toolbox for policy analysis: some conceptual and practical approaches**. Hong Kong: Comparative Education Policy Research Unit, University of Hong Kong, 2002.

VOITCH, Guilherme. Paranaenses vão eleger governador com perfil inédito em 53 anos. **Veja**, 24 ago. 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/parana/paranaenses-vaio-eleger-governador-com-perfil-inedito-em-53-anos/>>. Acesso em: 30 out. 2024.

VOITCH, Guilherme. Ratinho Junior declara apoio a Bolsonaro e fala em “momento de ruptura”. **Veja**, 30 jul. 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/parana/ratinho-junior-declara-apoio-a-bolsonaro-e-fala-em-momento-de-ruptura/>>. Acesso em: 30 out. 2024.

YANO, Célio. 73% de diretores de escolas relatam casos de agressão verbal ou física entre alunos. **Gazeta do Povo**, 18 set. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/violencia-escolar-parana-2017-professores-diretores-escolas-publicas-privadas/>>. Acesso em: 31 out. 2024.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **The multiple streams framework: structure, limitations, prospects**. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview, 2007. p. 65-92.

ZINET, Caio. Qual o legado da ditadura civil-militar na educação básica brasileira. **Centro de Referências em Educação Integral**, 2016.

ZOHLNHÖFER, Reimut; HERWEG, Nicole; ZAHARIADIS, Nikolaos. **How ot Conducti a Multiple Streams Study**. In: *Methods of the Policy Process*. WEIBLE, Christopher M.; WORKMAN, Samuel (ed.). Nova Iorque: Routledge, Taylor and Francis Group, 2022. p. 23-50.

ZOLNERKEVIC, Igor. Sopa Primordial. **Pesquisa FAPESP**, ed. 213, nov. 2013. Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/sopa-primordial/>>. Acesso em: 29 out. 2024.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Instrumento de pesquisa utilizado na coleta de dados na ALEP

1. Antes de 2019, o tema da violência escolar já era discutido entre os deputados e com o Governo?
2. Por que o tema foi classificado como urgente para ser solucionado?
3. Havia outros projetos ou propostas para resolver o programa?
4. Por que a alocação de policiais foi considerada a melhor solução?
5. O projeto sofreu alguma mudança antes de ser implementado?
6. Quem foram as pessoas envolvidas na criação e tramitação do projeto, dentro da Câmara?
7. Os militares já tinham interesse em participar desse Programa?
8. Quais foram as reivindicações feitas pelos policiais e Bombeiros Militares para participar do Programa?
9. Os militares contribuíram com a criação do Programa ou somente quando ele já estava implementado?
10. Quem foram os porta-vozes dos interesses e reivindicações da PM?

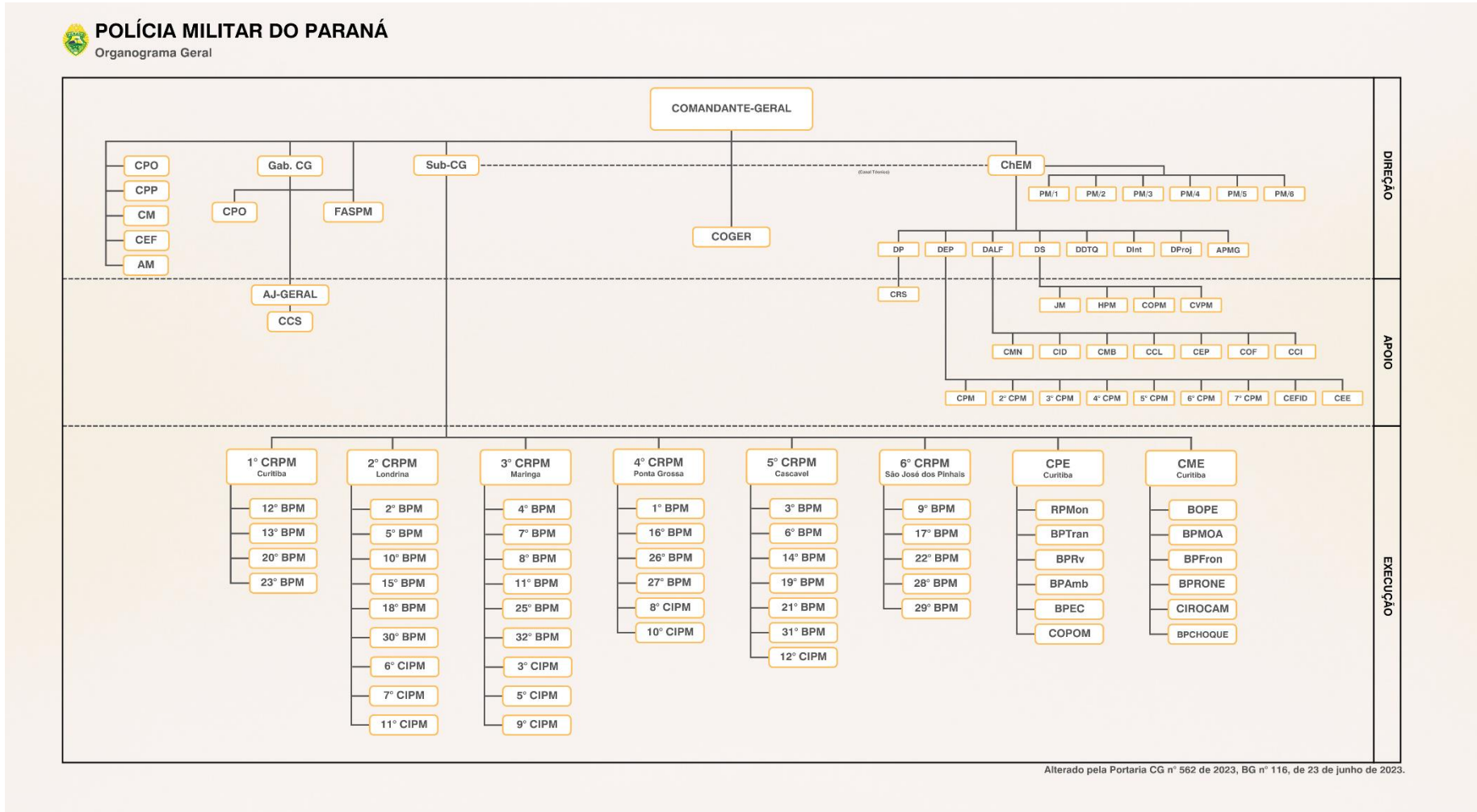
APÊNDICE B

Instrumento de pesquisa utilizado na coleta de dados na SESP, SEED e PM

1. Como esse projeto começou a ser discutido?
2. A violência escolar já era alvo de preocupação da PM ou do governo?
3. Por que resolver o problema pela alocação de policiais nas escolas? Havia outras opções?
4. Já havia alguém defendendo a ideia e apresentando ao governo?
5. Quem foram as pessoas e/ou instituições envolvidas na discussão do projeto?
6. Como o programa foi construído?
7. Quem foram as pessoas e/ou organizações responsáveis por construir o programa?
8. Qual foi o papel da Polícia Militar na formulação desse programa?
9. A PM já tinha interesse nesse tipo de programa?

ANEXOS

ANEXO A Organograma da PMPR



Fonte: Paraná, s/d.