

O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS:

Um Breve Estudo Sobre o Caso do Programa Nacional Paz nas Escolas.

Lanara Guimarães de Souza¹

RESUMO

Este artigo analisa o processo de tomada de decisões na formulação de políticas sociais, tomando como objeto de estudo o Programa Nacional Paz nas Escolas, considerando o percurso de sua formulação, o contexto histórico e político e os atores sociais envolvidos. Discute-se a tensão entre incrementação e racionalização na formulação de políticas autocaracterizadas como democráticas e com participação social.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas sociais. Processo decisório. Participação.

ABSTRACT

This article analyzes the decision making processes in the construction of social policies taking as its main object the Brazilian National Program for Peace in the School. It considers how this program came into being as well as the historical and political context of its agents. It also discusses the tension that exists between improving and rationalizing policies that claim to be democratic and socially participative.

KEYWORDS: Social policies. Decision making processes. Participation.

INTRODUÇÃO

Com frequência, a literatura especializada sobre políticas públicas diz que as decisões são algo assim como o motor das políticas e, de fato, da adequada seleção das alternativas dependem em grande parte do êxito de qualquer governo. Contudo, no Brasil, o processo de tomada de decisões na formulação de políticas públicas, em especial as de trato social, são o resultado de

¹ Pedagoga, Especialista em Avaliação e Mestre em Educação pela Universidade do Estado da Bahia-UNEB. Integrante do GT de Pesquisa Sociaprende: Educação em Valores para a Democracia. Técnica Pedagógica do Ministério da Educação - MEC. lanarasouza@mec.gov.br

uma combinação de ações não coordenadas, centralização, elitismo e interesses institucionais conflitantes.

Este processo tem sido abordado na literatura científica como uma tarefa de grande transcendência e uma das maiores responsabilidades para os gestores públicos que constantemente têm que decidir o que deve ser feito, quando, onde e como, em todas as fases do seu trabalho gerencial, não apenas no momento do planejamento.

Neste artigo apresento uma análise sobre a formulação de um programa social, à luz do processo de tomada de decisões, através da experiência do Programa Nacional Paz nas Escolas, um programa do Governo Federal, com caráter multissetorial, de responsabilidade do Ministério da Justiça, executado pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos, em parceria com o Ministério da Educação - MEC. O Programa tem como objetivo contribuir para a redução da violência entre crianças e adolescentes nas escolas do país. O problema da violência nas escolas vem sendo bastante pesquisado e discutido nos últimos anos, a exemplo dos estudos realizados pela Universidade de Brasília - UNB, revelando que este fenômeno, especialmente nas escolas públicas, constitui hoje um questão nacional, como pode ser observado no quadro abaixo:

Escolas com ocorrências de violência.

REGIÃO	Escolas sem ocorrências	Escolas com ocorrências	Total
Norte	44,7 %	55,3 %	100%
Nordeste	40,2 %	59,8 %	
Centro-Oeste	53,2 %	46,8 %	
Sudeste	45,7 %	54,3 %	
Sul	45,8 %	54,2 %	
Total	44,4 %	55,6 %	100%

Fonte: Segurança nas Escolas Públicas, UnB/IP/LPT,1999.

O debate sobre a violência nas escolas não é absolutamente novo. Historicamente, ele está associado à questão da indisciplina na escola, tendo poucas vezes entrado na agenda política de governo(,) gerando programas específicos.

No Brasil, durante o período dos governos autoritários do regime militar, a questão da violência dentro e fora da escola foi entendida apenas como um problema de segurança pública. Com o processo de redemocratização do país vivenciado nas últimas décadas, voltou à cena o debate participativo sobre a violência vinculada às grandes questões sociais, políticas² e econômicas.

Segundo estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o Brasil perde, por ano, em consequência dos atos de violência dentro e fora da escola, o equivalente a 10,5% de seu produto Interno Bruto (PIB).

Para a escola há um custo ainda mais significativo, pois a violência tem relação direta com o aumento da evasão escolar, com dificuldades de aprendizagem, além de comprometer a formação cidadã de crianças e adolescentes.

O Programa Nacional Paz nas Escolas conta com o apoio do Unicef e com a parceria de diversas ONGs - Organizações Não Governamentais – na execução de pesquisas, projetos e capacitações para a redução da violência nas escolas e para a construção de uma cultura de paz, imprescindível ao desenvolvimento psicossocial e humano de crianças e adolescentes.

Tendo como parâmetros as normas da Constituição Federal, o estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e a Política Nacional de Direitos Humanos, o Programa está estruturado em cinco linhas de ação:

- Mobilização social;
- Difusão do tema: Paz nas escolas;
- Produção de conhecimentos e informações;
- Nova relação polícia-escola;
- Ampliação das ações da sociedade.

² Neste artigo adoto o conceito de política enquanto um fenômeno social e histórico que expressa os interesses de diversos sujeitos sociais, através do exercício do poder, baseado nos valores presentes na sociedade.

No âmbito deste trabalho a violência nas escolas é entendida como um fenômeno multicausal e complexo que envolve fatores estruturais de ordem sócio-econômica: miséria, desemprego, desigualdade social, falta de oportunidade para os jovens; e fatores psicossociais dos indivíduos, dos grupos e da sociedade. O enfrentamento deste problema envolve a concepção de cultura de paz enquanto um conjunto de valores e atitudes baseados no respeito total e na promoção de todos os direitos humanos e nos princípios de ética, cidadania, justiça, solidariedade, pluralismo, diversidade cultural e diálogo em todos os níveis da sociedade.

O objetivo deste trabalho é analisar a formulação de uma política pública³ de caráter interinstitucional, estudando as características do processo de tomada de decisões envolvido na formulação de um programa social, componente desta política pública. Buscou-se responder à seguinte pergunta de investigação: como se caracteriza a formulação de uma política pública de caráter interinstitucional (multisetorial), considerando o contexto, a atuação dos atores sociais (governamentais e não governamentais) envolvidos, e o processo de tomada de decisões sobre o qual esta política é formulada?

No percurso metodológico para responder a este questionamento, quatro perguntas nortearam o desenvolvimento da pesquisa:

1. Que fatores políticos, econômicos e sociais influenciaram na inserção do Programa Nacional Paz nas Escolas na agenda de governo?
2. Como foram construídas e negociadas as linhas de ação do programa pelos atores sociais envolvidos no processo decisório?
3. Quais foram as características de estruturação do processo decisório na formulação do Programa?

A tentativa de explicitação destas questões irão compor os sub-tópicos sobre as dimensões das tomadas de decisões aqui analisadas. As diretrizes teórico-metodológicas deste trabalho de estudo de caso baseiam-se no pluralismo de estratégias de investigação, no tratamento

³ As políticas públicas são aqui entendidas enquanto estratégias promovidas para desenvolver um determinado modelo social, se compõem de planos, projetos e diretrizes específicas em cada área de ação social (saúde, educação, habitação e previdência social) cujas características resultam da correlação de forças dentro da própria sociedade e entre sociedades diferentes.

multidisciplinar e na análise quantitativa e qualitativa das informações obtidas através de documentos e entrevistas enfocando: o contexto, os atores envolvidos e o percurso em que se desenvolveu o processo de tomada de decisões na formulação do programa.

1. BREVE NARRATIVA HISTÓRICA

Para uma melhor compreensão do objeto de estudo do presente artigo, faz-se necessária uma análise narrativa global sobre o histórico do programa, conhecendo os eventos prévios, os contemporâneos, e os correlatos à sua formulação.

Em 1998 repercute na mídia brasileira o caso de violência e morte de uma aluna dentro da Escola Professor Renato de Arruda Penteado, em São Paulo, que se tornou fato emblemático da frequência e gravidade das manifestações de violência nas escolas públicas. Diante disso no mesmo ano foi instituído e formalizado, em 14 de maio de 1998, um Grupo de Trabalho Interinstitucional – GTI, com o objetivo de estudar e propor medidas que reduzissem a violência nas escolas.

No ano seguinte têm início as primeiras discussões amplas sobre o enfrentamento da violência, que vão gerar as bases para a formulação do programa. Duas grandes reuniões, uma em São Paulo e outra em Brasília, proporcionaram a interlocução e articulação de diversos atores envolvidos com a questão da violência nas escolas.

Consolidando uma parceria com o UNICEF, o GTI faz um estudo de caso sobre a experiência da escola Professor Renato Penteado de São Paulo que, junto com o relato de outras experiências exitosas, serviu de fundamentação teórica para a construção do Programa.

No ano 2000 o Programa firma acordo de cooperação internacional com o Fundo de População das Nações Unidas – FNUAP, para identificar, selecionar e monitorar experiências de disseminação da cultura de paz nas escolas. Neste mesmo ano o Programa Nacional Paz nas Escolas é elaborado e incorpora-se ao PPA 2000-2003, alocando-se recursos do Orçamento da União no valor de R\$ 2,2 milhões.

Em 2001 acontecem dois grandes eventos o primeiro é o Workshop sobre Polícia e Escola, realizado em parceria com o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente - ILANUD. O segundo é a realização do seminário Construindo uma Cultura de Paz nas Escolas - Programa Escola Aberta, em parceria com o Movimento Tortura Nunca Mais e Unesco, em Pernambuco. A execução do programa em 2002 realiza-se por meio de vinte e sete projetos em 17 estados da federação (AC, AL, AP, BA, CE, DF, GO, MG, PB, PE, RJ, RN, RO, RR, RS, SC, SP).

Finalmente em 2003 deu-se a ampliação do número de projetos executados para quarenta e sete, e atendimento também aos estados do Piauí, Maranhão e Espírito santo.

Este breve resumo do histórico do Programa aponta para uma tradição brasileira, a descontinuidade das políticas como produto da mudança de governo, que acontece principalmente porque tais políticas costumam ser decididas exclusivamente pelos grupos de atores governamentais. Porém devemos reconhecer que a continuidade do governo no poder tampouco constitui garantia de continuidade das decisões políticas tomadas, devido ao aspecto incremental e particularizado que assumem, assim como a incapacidade de enfrentar as pressões políticas temporais e a falta de adaptação para incorporar novas informações e demandas. Nesse sentido, o Programa Nacional Paz nas Escolas se caracterizou-se pela tentativa de diversificação dos atores envolvidos e pelo alto grau de reação referente às demandas sociais durante o processo.

Isso deveu-se à iniciativa de interinstitucionalização da política. Contudo, a formulação do programa viu-se afetada pelo estilo de estruturação dos órgãos governamentais que separam os setores de planejamento do setor orçamentário, deixando entre eles a articulação única e exclusiva do gestor nomeado, a quem cumpre em primeira e última instância a tomada de decisão. Nesse contexto os objetivos econômicos e sociais são pensados de forma desvinculada, dando origem a planos elaborados em partes separadas e unidas posteriormente em um documento. Isso quer dizer que as informações que cada setor utiliza não têm uma base comum e que são interpretadas de diversas maneiras por cada um dos atores envolvidos. Este processo de

formulação torna-se, portanto, incompatível com uma verdadeira política de planejamento multissetorial.

2. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: Notas para uma discussão.

Para uma melhor compreensão do processo de tomada de decisões na formulação de Políticas Públicas⁴, parece conveniente apresentar um resumo sobre o processo de elaboração de tais políticas. Ele costuma ser dividido em três fases sucessivas – formulação, implementação e avaliação – formando um ciclo que se realimenta.

A política é, primeiramente, formulada. Isto é, concebida no âmbito de um processo decisório que pode ser democrático e participativo ou autoritário e centralizado; de ordenamento vertical ou horizontal; de tipo racional e planejado ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores envolvidos; com ou sem manipulação e controle da agenda pelos atores com maior poder; detalhadamente definida ou deixada propositadamente incompleta para possibilitar interessados “re-direcionamentos”.

Dependendo principalmente do grau de racionalidade do processo decisório, a fase de formulação pode contemplar etapas como pesquisa e filtragem do assunto, prospectiva, explicitação de valores e objetivos globais.

Depois de formulada, inicia-se a fase de implementação da política nos órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados para tal fim. A depender do grau de importância da política na agenda governamental, tais órgãos exercem seu poder discricionário, segundo o nível em que se encontram na hierarquia. Eles adaptam a política formulada à realidade da relação Estado-sociedade e das regras de formação do poder econômico e político presentes na trama social.

4 Nesse sentido ver PALMEIRA, Maria José de O. *Natureza e Conteúdo das políticas públicas na atualidade: notas introdutórias*. In: Revista da FAEEBA, Ano 5, n.º 6 (jul./dez.) Salvador: UNEB, 1996.

Finalmente, ocorre a avaliação da política, quando os resultados (entendidos como produtos e metas definidos e esperados num âmbito mais restrito – impactos – entendidos como produtos sobre um contexto mais amplo e muitas vezes não esperados ou desejados) decorrentes de sua implementação são comparados com o planejado. Ou, no limite, quando a formulação se dá de forma totalmente incremental, as decisões são aprovadas por meio de um critério de satisfação dos interesses dos atores envolvidos. É o grau de racionalidade da fase de formulação e o estilo de implementação que define como irá ocorrer a avaliação. No processo do tipo programado e racional (SIMON, 1989), em que existe uma intencionalidade da mudança de uma determinada situação problema, a avaliação é condição necessária não apenas na etapa final da formulação da política (como costuma acontecer), mas sim de forma descrita e sistematizada em todas as fases da elaboração, apontando as direções de mudança e as ações a serem implementadas nos momentos ulteriores.

Outro fator preponderante na formulação de políticas públicas diz respeito às pessoas envolvidas no processo. A pluralidade de atores sociais é elemento fundamental para a legitimação e continuidade das tomadas de decisões sobre essas políticas a curto, médio e longo prazo.

A importância do elemento ator social⁵ nesse estudo é também inegável. Atores sociais são sujeitos históricos envolvidos com a política, de forma isolada, ou “qualquer grupo de pessoas que dispõe de certa capacidade de ação coletiva consciente em contexto social delimitado” (THIOLENT, 1997) formalmente constituídos ou não. Este é o ponto de vista da pesquisa social, para quem os atores sociais são aqueles que agem:

“...para chegar interativamente a elucidar a realidade em que estão inseridos, identificando problemas coletivos, buscando e experimentando soluções em situação real.” (THIOLENT, 1997, p. 14).

Na literatura sobre políticas públicas e sociais, a utilização do termo *ator social* é ampla, dependendo do objeto de estudo e da área específica em que ele é estudado. A sociedade contemporânea pode ser definida (TOURAINÉ, 1999) a partir da ação social, ou seja, a partir de

5. Ao adotar o termo atores sociais, não pretendo substituir conceitos mais amplos ligados à análise de classe, e sim resgatar um conceito que nos permite uma análise mais voltada para a dinâmica do funcionamento das instituições, pois as lutas sociais nos dias de hoje se inserem em espaços complexos, diversificados e com os quais têm de se articular.

como os atores sociais, no seu tempo, vem agenciando ou respondendo às mudanças nessa nova sociedade – principalmente em relação às novas configurações de poder –, visto que já não se contentam com a atuação indireta, através da representação governamental.

A multiplicação de problemas sociais não resolvidos pelos atores governamentais tem levado a sociedade a agir, provocando assim uma expansão impressionante de ONG's, OCB's - organizações de base comunitária -, de organizações de solidariedade dos mais diversos tipos, fundações, todas elas instituições chamadas de “terceiro setor”.

Diante dessa realidade o conceito de atores sociais torna-se cada vez mais amplo e complexo também porque está-se generalizando no mundo uma forma de rearticulação da sociedade em que a gestão do desenvolvimento não se faz mais apenas com as duas pirâmides tradicionais de poder, as empresas privadas e a máquina do Estado, mas sim num sistema mais horizontal e mais interativo do conjunto do tecido social.

No âmbito do Programa Nacional Paz nas Escolas foi possível identificar a presença de atores sociais governamentais (representantes dos Ministérios) e não governamentais (representantes da UNICEF e do Instituto Sou da Paz) no processo de tomada de decisões.

4. DIMENSÕES DO PROCESSO DECISÓRIO

A tomada de decisão é uma manifestação essencial do exercício do poder num processo democrático de governo. É uma atividade humana que tem lugar em todas as esferas da vida social. No âmbito das políticas públicas, pode ser concebida como um processo racional, integrado por mínimo quatro fases:

- a) Definição de um problema que demanda uma tomada de decisão – o processo inicia-se com reconhecimento de que é preciso tomar uma decisão porque se considera que exista um problema a ser resolvido;
- b) Identificação dos critérios de decisão – requisitos, elementos ou itens que refletem o que os atores sociais pensam que são relevantes para a tomada de decisão;

c) Escolha da melhor alternativa dentre as possíveis e elencadas – investigação de possíveis soluções, formulação de hipóteses, consideração dos distintos tipos de conseqüências, vantagens e desvantagens de cada alternativa;

d) Avaliação das decisões tomadas – uma vez decidida a alternativa a seguir, é preciso analisar de forma crítica os limites e alcances da escolha feita, é preciso ter clareza sobre as decisões tomadas, as razões que a motivaram e o compromisso para implementá-las.

Estas fases variam, quanto a sua realização e importância, de acordo com o marco concreto em que tem lugar o processo decisório (OLIVEIRA, 1999). O produto final de um processo decisório na formulação de políticas públicas são ações, programas ou projetos voltados para a solução de problemas sociais.

As características dessas decisões e o processo decisório em sua integridade refletem o caráter das relações que existem entre governo e sociedade, especialmente em sistemas democráticos que demandam um alto grau de participação dos atores sociais.

Todo processo decisório tem um fim, um objetivo concreto, e o êxito das políticas e programas sociais estão diretamente relacionados à eficácia de suas decisões.

A tomada de decisões no âmbito da formulação de políticas e programas sociais constitui-se um exercício do poder político, marcado pelas relações que se estabelecem entre os responsáveis pelos órgãos decisores e os destinatários das decisões, gerando direitos e obrigações recíprocas.

A tomada de decisões públicas é uma atribuição das instâncias governamentais em seus diferentes níveis e entre as obrigações dessas instâncias está a de garantir que as decisões correspondam aos interesses e necessidades das demandas dos cidadãos, assim como a de garantir a estes o direito e o espaço de participação no processo decisório.

Existem dois tipos básicos de decisões: aquelas que se constroem com um processo específico e aquelas que ocorrem por si só, de forma incremental. Os atores sociais presentes na formulação do Programa Nacional Paz nas Escolas, optaram por um processo decisório

específico e programado. Não decidiram tomando modelos externos, importando programas de outros países, por exemplo. Decidiram olhando para dentro da nossa própria sociedade, analisando as forças e fraquezas conhecidas para traçar estratégias de enfrentamento do problema da violência nas escolas. Este processo pode ser melhor entendido à luz das dimensões contextual, técnica e participativa.

4.1 A DIMENSÃO CONTEXTUAL.

Que fatores políticos, econômicos e sociais influenciaram na inserção do Programa Nacional Paz nas Escolas na agenda de governo?

Violência e cultura de paz são conceitos que só têm sentido quando entendidos dentro de um contexto determinado. Exatamente por isso nem todo tipo de alternativa serve para qualquer local em que o problema surge. Ao decidirem que as ações propostas poderiam sofrer adaptações à realidade de cada lugar, o Programa ganhou em efetividade, pois em alguns Estados, proporcionou transformações de fundo, de gênese local, e não apenas de reforma temporária ou até mesmo de manutenção da situação, como nos casos em que a execução se limitou aos moldes estabelecidos pelo Programa Nacional.

4.2 A DIMENSÃO TÉCNICA.

Quais as características de estruturação do processo decisório na formulação do Programa?

O processo não teve uma pauta científica nem metodológica o que implicou em decisões fruto de inspirações, de pressões burocráticas e não da análise das informações coletadas e avaliadas na dinâmica das relações dialéticas entre os atores envolvidos.

Informações e dados estatísticos são elementos orientadores no processo de tomada de decisões. Literalmente, a palavra informação significa "dar forma". Sendo assim informar é converter dados soltos em expressões coerentes a respeito de algum tema ou problema. As

discussões sobre as informações conhecidas sobre o problema no decorrer do processo, embora fossem válidas e confiáveis, foram muitas vezes trabalhadas como dados em si mesmo sem relação com o fenômeno da violência nas escolas.

Outro aspecto importante da dimensão técnica foi a tentativa de superação do discurso da vontade política para a decisão de disponibilizar recursos, apoios e estruturas. Faltou, no entanto um cronograma factível que desse conta das decisões a esse respeito.

4.2 A DIMENSÃO PARTICIPATIVA.

Como foram construídas e negociadas as linhas de ação do programa, pelos atores sociais envolvidos no processo decisional?

A presença de atores governamentais e não governamentais no processo decisório foi extremamente importante para dar mais equilíbrio e harmonia às decisões. Contudo ficou claramente marcado o poder de encaminhamento e direcionamento dos representantes governamentais estabelecendo uma subordinação administrativa ao processo.

O formato final que ganhou o Programa Nacional Paz nas Escolas foi decidido pelos gestores do Ministério da Justiça ao fim das discussões em que os interesses dos organismos não governamentais envolvidos foram de certa forma atendidos. Pode-se dizer que o processo decisional nesse sentido teve um acento autoritário-burocrático e um tom marcadamente intuitivo.

5. CONCLUSÃO

A execução completa do processo de tomada de decisão em quatro etapas constituiu-se uma exceção e não uma regra nas gestões governamentais. Em casos como o do Programa Nacional Paz nas Escolas, a falta ou deficiência nesse processo teve como resultado programas locais menos eficazes e com pouca abrangência.

O problema a ser enfrentado no Programa foi conceitualmente bem definido pelos atores sociais envolvidos, porém as metas resultantes não foram claras nem objetivas o suficiente para se pensar sobre ações a curto, médio e longo prazo.

Pressionados pelo tempo e pela sobrecarga de demandas políticas, a avaliação de alternativas para o Programa foi feita de forma incompleta. A qualidade das decisões ficou comprometida pela falta de compromisso visto que, de antemão, já se sabia que alguns atores não estariam atuando na implementação do programa.

Embora as decisões tenham sido tomadas em parte pela equipe técnica que participou do processo, itens relevantes foram definidos exclusivamente pelos interesses políticos dos gestores do MEC e do Ministério da Justiça.

O estilo de tomada de decisões foi em parte baseada na legitimidade do processo de decisão e em parte pela legitimidade, acreditada pelos gestores, emanada do poder do cargo que ocupam.

No trabalho de análise dos dados e durante os eventos prévios e relacionados à fase de formulação do programa, foi identificado que as decisões políticas eram elementos chave para garantir a efetividade do programa.

Diante do exposto ao longo deste trabalho podemos concluir que as decisões políticas relativas aos problemas sociais prescindem de ética e responsabilidade para a escolha do melhor entre os melhores para a maioria.

Pode-se finalizar a discussão abordada neste artigo dizendo que a associação entre incrementalismo e participação social, e entre racionalismo e centralização, no processo de tomada de decisão é falsa. E que, é muito importante, é necessário resgatar a questão central acerca do que significa tomar decisões em sociedades democráticas. Uma coisa é tentar definir os objetivos de uma determinada sociedade de uma forma racional. Outra é procurar implementar os objetivos democraticamente estabelecidos por meio de um modelo racional.

REFERÊNCIAS

- LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa Nacional Paz nas Escolas*. Documento básico. Mimeo, 2000.
- OLIVEIRA, Dalila P.R. *Planejamento Estratégico: conceito, metodologia e prática*. São Paulo: Atlas, 1999.
- PALMEIRA, Maria José de O. *Natureza e Conteúdo das políticas públicas na atualidade: notas introdutórias*. In: Revista da FAEEBA, Ano 5, n.º 6 (jul./dez.) Salvador: UNEB, 1996.
- SIMON, H.^a *A razão das coisas humanas*. Lisboa: Gradiva, 1989.
- THIOLLENT, M. *Pesquisa-ação nas Organizações*. Atlas, 1997.
- TOURAINÉ, Alain. *Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- YIN, Robert K. *Pesquisa em Estudo de Caso: desenho e métodos*. Thousand Oaks: SAGE, 1999.