

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: possibilidades metodológicas de investigação científica

IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES: methodological possibilities for scientific research

LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: posibilidades metodológicas para la investigación científica

Érika Christina Kohle

Diretora de Escola de Educação Infantil do Município de Marília, professora da Educação Básica II da Rede Estadual de São Paulo. Doutora (2022) e mestra (2016) em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho. Concluiu Estágio de Pós-Doutorado (2025) pela Fundação Carlos Chagas na linha de pesquisa - Educação e Infância: políticas e práticas.
Orcid - <https://orcid.org/0000-0003-0907-4420>

RESUMO

A implementação de políticas públicas é uma fase determinante para a materialização de direitos da população, demandando abordagens que abarquem a complexidade da gestão governamental. Este trabalho apresenta possibilidades metodológicas para a investigação científica de processos de implementação de políticas públicas, com base em uma pesquisa de implementação de um projeto institucional de educação em tempo integral voltado à garantia dos direitos na primeiríssima infância. A metodologia fundamenta-se em levantamento bibliográfico e análise da produção científica contemporânea sobre o tema. Os resultados demonstram que a análise de uma proposta institucional demanda a consideração articulada entre as características do plano, a estrutura do aparato administrativo e os valores dos indivíduos envolvidos. O estudo revela a necessidade de integrar a análise dos burocratas de nível de rua, uma vez que esses servidores constituem o lócus fundamental para a execução das diretrizes. O fortalecimento da política educacional depende, portanto, da interação entre o desenho institucional e a atuação prática desses agentes para assegurar a efetiva garantia de direitos da população atendida.

Palavras-chave: educação; implementação; levantamento bibliográfico; metodologia; políticas públicas.

ABSTRACT

The implementation of public policies is a crucial phase in realizing the rights of the population, demanding approaches that encompass the complexity of governmental management. This work presents methodological possibilities for the scientific investigation of public policy implementation processes, based on research into the implementation of an institutional full-time education project aimed at guaranteeing rights in early childhood. The methodology is based on a bibliographic survey and analysis of contemporary scientific production on the subject. The results demonstrate that the analysis of an institutional proposal requires the articulated consideration of the plan's characteristics, the structure of the administrative apparatus, and the values of the individuals involved. The study reveals the need to integrate the analysis of street-level bureaucrats, since these employees constitute the fundamental locus for the execution of the guidelines. The strengthening of educational policy therefore depends on the interaction between

the institutional design and the practical actions of these agents to ensure the effective guarantee of the rights of the population served.

Keywords: bibliographic survey; education; implementation; methodology; public policies.

RESUMEN

La implementación de políticas públicas es una fase crucial para la realización de los derechos de la población, y requiere enfoques que abarquen la complejidad de la gestión gubernamental. Este trabajo presenta posibilidades metodológicas para la investigación científica de los procesos de implementación de políticas públicas, basándose en una investigación sobre la implementación de un proyecto institucional de educación a tiempo completo destinado a garantizar los derechos en la primera infancia. La metodología se basa en una revisión bibliográfica y un análisis de la producción científica contemporánea sobre el tema. Los resultados demuestran que el análisis de una propuesta institucional requiere la consideración articulada de las características del plan, la estructura del aparato administrativo y los valores de las personas involucradas. El estudio revela la necesidad de integrar el análisis de los funcionarios de base, ya que estos constituyen el núcleo fundamental para la ejecución de las directrices. Por lo tanto, el fortalecimiento de la política educativa depende de la interacción entre el diseño institucional y las acciones prácticas de estos agentes para asegurar la garantía efectiva de los derechos de la población atendida.

Palabras clave: Educación; Garantía de Derechos; Implementación; Metodología; Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

A análise da implementação de projetos institucionais, enquanto desdobramento de políticas públicas, exige uma investigação minuciosa que transcenda a mera verificação de conformidade normativa. Embora teoricamente a implementação pressuponha a superação das etapas de formulação e decisão, na prática, ela se configura como um processo condicionado por fatores materiais e institucionais que podem atuar como vetores de viabilização ou de resistência (Draíbe, 2001). Nesse cenário, o escopo investigativo deve ponderar não apenas o cumprimento formal de metas, mas a qualidade das alterações provocadas na realidade social, assegurando que o processo promova a transformação pretendida e o atendimento dos sujeitos contemplados por tais projetos e/ou políticas.

Sob essa perspectiva, a literatura contemporânea reforça que a implementação é, essencialmente, um problema de natureza administrativo-organizacional cuja resolução depende da colaboração intrínseca dos agentes implementadores. Em consonância com Pires (2009), defende-se que os estilos de implementação empregados pelas burocracias de nível de rua são determinantes para os resultados finais, influenciando diretamente o sucesso ou o

declínio das ações governamentais. É imperativo reconhecer que elementos dos contextos locais — como as representações, os valores e as subjetividades dos atores envolvidos — conformam a compreensão sobre o problema social e determinam as estratégias de enfrentamento adotadas no cotidiano das instituições.

Portanto, a superação dos entraves na execução de projetos educacionais reside na construção de mecanismos que favoreçam um horizonte de compreensão mútua acerca da intencionalidade da política (Cline, 2000 *apud* D’ascenzi; Lima, 2013). Ao investigar os "problemas sociotécnicos" inerentes a esses processos, esta pesquisa busca produzir subsídios que fortaleçam as políticas educacionais, permitindo que a avaliação de desempenho seja compreendida como a própria análise reflexiva da implementação. Somente ao superar o nível meramente descritivo (Draíbe, 2001) e focar na dinâmica dos processos é que se torna possível materializar direitos e consolidar a educação como um instrumento de transformação social efetiva.

O presente trabalho vincula-se a uma pesquisa acadêmico-científica de natureza teórico-prática, desenvolvida em estágio de Pós-doutorado junto à Fundação Carlos Chagas. O estudo original enfocou a implementação do projeto institucional intitulado “Educação em tempo integral: Ressignificando a jornada educativa” em escolas de um município do interior paulista, analisando as práticas docentes em turmas de creches sob a luz da Teoria Histórico-Cultural.

Para investigar essa experiência teórico-prática, delineou-se um percurso metodológico passível de adaptação para outras investigações no campo educacional. Assim, com o intuito de colaborar com pesquisadores da área, este artigo objetiva socializar caminhos metodológicos para a investigação científica de processos de implementação, compreendendo-os não como uma etapa técnica e sucessiva ao planejamento, mas como um processo dinâmico onde os resultados emergem da interação entre as diretrizes formuladas e a realidade local.

Historicamente, supõe-se que, ao iniciar o movimento da implementação, as etapas de formulação e decisão já tenham sido superadas (Draíbe, 2001). Todavia, a análise desse processo exige um olhar atento aos fatores materiais e institucionais que operam como condicionantes. Nesse sentido, é imperativo analisar a relação entre a estrutura do sistema e os resultados por ele apresentados, que diz respeito aos impactos e alterações reais provocados na realidade social. Investigar tais processos permite compreender os "problemas sociotécnicos" envolvidos para produzir soluções que assegurem o fortalecimento das políticas educacionais. (D’ascenzi; Lima, 2013)

A literatura contemporânea reforça que a implementação é, essencialmente, um problema de natureza administrativo-organizacional que depende da colaboração dos agentes

implementadores. Em consonância com Pires (2009), defende-se que os estilos de implementação empregados pelas burocracias são determinantes para o sucesso ou fracasso das ações governamentais. Elementos dos contextos locais, como as representações e os valores dos atores, conformam a compreensão sobre o problema social e a forma de confrontá-lo.

A análise da implementação de políticas públicas exige a compreensão de um ciclo contínuo, no qual as fases de formulação, execução e avaliação se inter-relacionam de forma dinâmica. Enquanto a formulação abarca a identificação de problemas e a tomada de decisão estratégica, a implementação constitui a materialização dessas escolhas, culminando em um processo avaliativo que interroga o impacto real da política na estrutura social (D'ascenzi; Lima, 2013). Nesse sentido, investigar a execução de projetos institucionais permite o diagnóstico minucioso de problemas sociotécnicos, possibilitando o refinamento de soluções que garantam a proteção integral e a efetividade dos direitos, especialmente no âmbito da primeiríssima infância (Majone; Quade, 1980 apud D'ascenzi; Lima, 2013).

Sob essa ótica, a avaliação de desempenho não deve ser reduzida a uma métrica de resultados finais, mas compreendida como a própria análise crítica dos processos de implementação. O exame atento dos processos permite superar abordagens meramente descritivas, comuns em pesquisas de avaliação, ao investigar as variáveis que operam durante a execução (Draíbe, 2001). Embora se pressuponha, no plano teórico, que as etapas de formulação e decisão já estejam consolidadas ao se iniciar a implementação, é a investigação científica dessas dinâmicas que revela as estratégias reais empregadas e assegura que a política pública não se perca em lacunas operacionais, mas atinja seus objetivos transformadores.

Portanto, a análise da implementação de um projeto, programa ou política pública exige uma investigação minuciosa de seus processos, ponderando os fatores materiais e institucionais que operam como condicionantes positivos ou negativos. Essa análise deve considerar a quantidade e a qualidade das alterações realizadas, assegurando que o processo promova a transformação pretendida.

Nesse cenário, defende-se, em consonância com Pires (2009), que os estilos de implementação empregados pelas burocracias são determinantes para os resultados, influenciando diretamente o sucesso ou o fracasso das políticas.

Desse modo, o investigador deve verificar que elementos dos contextos locais, como as representações e os valores dos atores, influenciam a execução das políticas na medida em que conformam a compreensão sobre o problema social e a forma de confrontá-lo.

Neste cenário, destaca-se o papel das burocracias e seus estilos de implementação. Defende-se que a forma como esses agentes atuam influencia diretamente os resultados,

determinando o sucesso ou o fracasso das ações governamentais, visto que, na implementação de uma política pública, o cumprimento formal de metas pode ser insuficiente, pois um plano focado estritamente em resultados quantitativos pouco diz sobre a qualidade dos processos ou sobre a efetividade das mudanças sociais almejadas.

2 METODOLOGIA DE PESQUISA

A presente investigação vincula-se a uma pesquisa acadêmico-científica de natureza teórico-prática, desenvolvida em estágio de Pós-doutorado. O estudo original enfocou a implementação do projeto institucional intitulado “Educação em tempo integral: Ressignificando a jornada educativa” em escolas de Educação Infantil de um município do interior paulista. Naquela etapa, a pesquisa qualitativa analisou as práticas docentes em turmas de creches, utilizando a abordagem de análise de implementação de políticas públicas para compreender como processos formativos, fundamentados na Teoria Histórico-Cultural, auxiliariam os docentes na promoção do desenvolvimento integral das crianças desde bebês.

Contudo, para fins de delimitação deste artigo, priorizam-se os procedimentos técnicos próprios da pesquisa teórica. Esta opção metodológica pressupõe um estudo rigoroso da bibliografia de apoio, bem como a identificação, localização e consulta a fontes de referência sobre os temas: implementação de políticas públicas, análise de processos de implementação de programas institucionais e o papel dos agentes na concretização de mudanças. O objetivo é reunir as informações necessárias para a análise, sistematização e elaboração de conclusões acerca das relações entre os elementos que compõem o objeto de estudo.

A pesquisa teórica, por sua dedicação em reconstruir teorias, visa aprimorar fundamentos que sustentam e qualificam a prática. Segundo Demo (2000), o manejo crítico de conceitos é essencial para aperfeiçoar ações, o que exige um movimento de desconstrução e reconstrução teórica em novos patamares. Ademais, ao conceber a realidade social como uma estrutura determinada, entende-se que ela é passível de ser racionalmente conhecida por meio do esforço teórico, onde o abstrato busca reproduzir o concreto em sua totalidade real.

Nessa perspectiva, visto que o concreto é definido como a síntese de múltiplas determinações (Marx, 1985). Almeja-se que as reflexões aqui dispostas contribuam para novos estudos, agregando valor tanto à teoria quanto à prática educativa. A pesquisa resulta, portanto, de ações de localização e análise das teorizações contidas em publicações de autores que discutem a interação dos fenômenos em suas manifestações.

Desse modo, este percurso busca representar o concreto como algo em formação, em seu processo de origem e mediação, visando desvendar as conexões internas que revelam as

contradições de seus elementos (Clarindo, 2015). Sob essa ótica, os fenômenos não são observados de modo contemplativo; ao contrário, são analisados como produtos da criação e acumulação de conhecimentos científicos, alicerçados no pensamento teórico e em constante transformação para se adaptarem às novas realidades da sociedade contemporânea.

3 A COLABORAÇÃO DOS AGENTES IMPLEMENTADORES PARA A MATERIALIZAÇÃO DE PROJETOS INSTITUCIONAIS

As investigações voltadas à implementação de políticas e programas educacionais possuem objetivos multifacetados, buscando desvelar a intrincada relação entre condicionantes materiais, meios operacionais e os impactos reais da proposta instituída. Sob essa ótica, é fundamental reconhecer que as políticas e programas possuem uma natureza dinâmica, assemelhando-se a um ciclo vital que percorre estágios de nascimento, maturação e eventual obsolescência. Esse ciclo de desenvolvimento — em suas diversas fases de transformação e reforma — constitui o objeto central das avaliações de processos, exigindo um olhar que capte o movimento e a mutabilidade das ações governamentais.

Ademais, o processamento da análise da implementação deve considerar que projetos e programas são concebidos, operacionalizados e vivenciados por sujeitos cujas ações são mediadas por valores, interesses e perspectivas frequentemente divergentes. Longe de um consenso técnico, o terreno onde se materializam as políticas públicas configura-se como um autêntico campo de forças, caracterizado por embates e conflitos que se resolvem e se reconfiguram temporalmente (DRAIBE, 2001). Nesse sentido, uma análise robusta demanda a investigação das estratégias de execução e das dimensões temporais do projeto, aferindo em que medida esses estágios de desenvolvimento asseguram o êxito da iniciativa ou impõem barreiras ao sucesso do programa planejado.

O percurso avaliativo deve ser estruturado pelo pesquisador mediante o emprego de instrumentos e mecanismos capazes de diagnosticar os fatores que operam como facilitadores ou obstáculos à materialização da política, do programa ou do projeto em análise. Uma alternativa metodológica eficaz reside na análise do ciclo de vida das intervenções públicas, que compreende a implementação como uma fase que sucede os momentos de formulação, decisão e aprovação legal, estendendo-se até o seu desenvolvimento pleno, finalização ou eventual transmutação em uma nova proposta.

Nesse contexto, para fins de investigação científica, torna-se relevante apreender o que Draibe (2001) denomina como a "anatomia do processo geral de implementação". Tal abordagem consiste em identificar e analisar subprocessos ou sistemas fundamentais, como os

fluxos gerenciais e decisórios, as estratégias de divulgação, os critérios de seleção e capacitação de agentes e beneficiários, além das dimensões logísticas, operacionais e de financiamento. No que tange ao sistema gerencial e decisório, a autora enfatiza a importância da inscrição institucional e do suporte organizacional, examinando a estrutura administrativa que coordena a execução e confere sustentação à jornada educativa proposta pelo projeto.

Na análise do sistema gerencial e decisório compreende-se a estrutura hierárquica de determinado programa ou projeto, “seus graus de centralização ou descentralização, de autonomia ou dependência das partes, e as características da gestão do tempo e a capacidade de implementar decisões de que dispõem os gerentes” (Draíbe, 2001, p. 31-32).

Em seguida, deve-se investigar os processos de divulgação e informação, cujo objetivo se materializa na circulação de informações a respeito do programas e dos processos implementados ou a serem implementados para aqueles que são mais diretamente afetados por eles, tanto aqueles que vão implementar quanto aqueles que vão se beneficiar daquela implementação.

Os sistemas de seleção se referem a como se selecionam tanto os agentes de implementação do programa ou do projeto quanto ao público-alvo a que ele se direciona. Os sistemas de capacitação se referem a relação entre a capacidade dos agentes de cumprirem suas tarefas para a implementação e os sistemas que os capacitam. “Além disso, pode ocorrer que também a capacitação de beneficiários seja condição de sucesso do programa” (Draíbe, 2001, p. 33). Os sistemas internos e avaliação correspondem a identificação da hierarquia de procedimentos avaliativos relacionados à projetos, aos programas e às políticas públicas, uma vez que a implementação de programas tende a ser monitorada pelos seus idealizadores, sobretudo nos seus estágios iniciais.

Avaliações internas tendem a ser mais raras, restringindo-se, em geral, a examinar os registros administrativos ou a coletar opiniões dos agentes Implementadores. [...] as avaliações externas elaboradas, com algumas isenção [...] vêm gradativamente se disseminando. (DRAÍBE, 2001, p. 33-34).

As avaliações de implementação tanto de políticas quanto de programas ou de projetos têm que superar o caráter descritivo dos processos e dos sistemas. Para avaliar processos de implementação se deve relacionar os processos e os subprocessos de sua criação, à sua materialização concreta, os seus fatores internos, aos seus resultados alcançados e ao êxito de tal programa, ao levarem em consideração se a intencionalidade, se as metas e se os objetivos das políticas públicas foram almejados e até que ponto eles foram alcançados até determinado momento da implementação das mudanças.

Vale lembrar que processo de formulação de uma política pública seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. A implementação corresponderia à execução das ações com vistas à obtenção de objetivos e de metas definidos no processo de formulação das políticas (Silva; Melo, 2000).

Desse modo, pressupõe-se que criada a política, esta confirmar-se-á em a sua aplicação técnica de implementação por meio de processos, tendo em vista que há uma distinção entre elaboração de uma política pública e sua operacionalização, uma vez que tais etapas dos processos possuem arenas e atores bem distintos (D'ascenzi; Lima, 2013).

Assim, para a implementação de uma política pública deve-se evitar ambiguidades na definição do objetivo, das formas de financiamento e das responsabilidades de cada um dos agentes que irão implementá-la.

Ademais, sobre os processos de implementação de políticas públicas, o sucesso é condicional e se relaciona à capacidade tanto dos atores de cada nível de implementação de influenciar o comportamento dos outros níveis tanto das organizações públicas quanto dos setores privados (Elmore, 1979).

Nessa abordagem os agentes burocratas responsáveis pela implementação de políticas públicas tratam-se de variáveis explicativas, uma vez que na dinâmica de funcionamento das organizações implementadoras, eles são elementos chave.

A compreensão da materialização das políticas públicas passa, necessariamente, pela análise dos agentes que Lipsky (2019) define como burocratas de nível de rua. Estes profissionais, que compõem o maior contingente da força de trabalho no setor público — a exemplo de professores, policiais, assistentes sociais e profissionais da saúde —, caracterizam-se por interagirem diretamente com os cidadãos no exercício de suas funções. Diferentemente de outros trabalhadores situados em posições hierárquicas inferiores, esses agentes detêm uma discricionariedade considerável para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios ou sanções distribuídos por suas organizações (Lipsky, 2019).

Essa autonomia decisória implica que os burocratas de nível de rua não são meros executores passivos de diretrizes centrais. Na realidade, as decisões que tomam, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com as pressões e dificuldades cotidianas do trabalho acabam por transformar as próprias políticas públicas que implementam (D'ascenzi; Lima, 2013). Assim, a atuação desses agentes torna-se o verdadeiro lócus de materialização do projeto institucional, onde a subjetividade e a interpretação do servidor sobre a norma moldam a eficácia da entrega dos direitos à população atendida.

O papel desses agentes é estruturado a partir de duas facetas inter-relacionadas de suas

posições: o alto grau de discricção e a relativa autonomia em relação à autoridade organizacional. Segundo Lipsky (2019), essa configuração está intrinsecamente ligada ao processo de profissionalização, que se fundamenta na confiança do cidadão e no julgamento discricionário como salvaguardas da sociedade. Assim, enquanto a autonomia permite uma resposta mais flexível e altruísta às demandas dos usuários, ela também pode sinalizar uma adesão mais robusta do grupo ocupacional às normas e padrões éticos aceitos pela própria profissão, por vezes sobrepondo-se às rígidas prescrições burocráticas da organização.

Embora o profissionalismo seja um pilar da atuação burocrática, o seu incremento em determinadas áreas pode, paradoxalmente, resultar na redução da discricionariedade, ao impor uma conformidade mais estrita às normas legais e aos códigos de conduta que regem o setor público. Diante dessa complexidade, a implementação de políticas públicas exige mecanismos que busquem limitar, regular e controlar a autonomia dos agentes implementadores.

A formulação de regras claras, específicas e compreensíveis torna-se uma questão central para assegurar a difusão fiel do plano original, visando minimizar distorções da autoridade governamental. Sob essa ótica normativa, o fracasso de um processo de implementação é frequentemente atribuído a falhas de comunicação, sendo o sucesso mensurado pelo grau de aderência aos objetivos e metas previamente estabelecidos (D'ascenzi; Lima, 2013).

E, ainda, na perspectiva dos agentes implementadores, as habilidades e a proximidade das tarefas essenciais desempenhadas pela organização derivam de seu conhecimento. Assim, a discricção é vista como um mecanismo adaptativo (Elmore, 1979), porque a resolução de problemas requer habilidade e discricção que ocorre por meio da ação dos atores na implantação de suas estratégias, da gestão de conflitos e dos processos de aprendizagem. “A política pública pode direcionar a atenção dos indivíduos para o problema e oferecer uma ocasião para aplicação de suas habilidades e seu julgamento, mas ela não pode resolver o problema” (Muller; Surel, 2002 apud D'ascenzi; Lima, 2013, p. 104).

De acordo com Lipsky (2019) muitas vezes condições de trabalho é que determinam a atuação desse burocrata e destaca algumas adversidades que afetam o trabalho do burocratas de nível de rua, tais como: 1) os recursos são inadequados para as tarefas a serem desenvolvidas; 2) a demanda de serviço tende a aumentar cada vez mais. Esses dois fatores, para Lipsky, mantêm os burocratas de nível de rua em um ciclo de mediocridade: quanto melhor o programa e mais sensível às necessidades dos cidadãos, maior será a demanda para o serviço; 3) os objetivos dos serviços públicos tendem a ser vagos, conflitantes, ambíguos e representam horizontes desejáveis e não alvos fixos; 4) é difícil medir a performance desses trabalhadores,

relativamente livres de supervisão, dada a discricionariedade; 5) o caráter não voluntário dos clientes, visto que a perda de clientes não é determinante do comportamento dos burocratas de nível de rua.

A complexidade da atuação desses agentes vincula-se, fundamentalmente, à necessidade de tomarem decisões em contextos de acentuada incerteza. Para gerir as pressões inerentes ao cotidiano laboral, os burocratas de nível de rua desenvolvem estratégias adaptativas que moldam a entrega dos serviços públicos. Tais respostas estruturam-se em três eixos: primeiramente, o estabelecimento de padrões práticos que visam limitar a demanda e otimizar os recursos escassos; em seguida, a redefinição dos objetivos do próprio trabalho para reduzir a distância entre as metas ideais e as possibilidades reais; e, por fim, a reconfiguração da percepção sobre os usuários, ajustando a expectativa de resultados à viabilidade operacional. (Lipsky, 2019).

Nesse sentido, os burocratas de nível de rua deixam de ser meros transmissores para tornarem-se os efetivos materializadores das políticas públicas na vida real. Essa transposição ocorre porque a interpretação da estrutura normativa não é um processo neutro, mas um amálgama influenciado pelas concepções de mundo dos atores implementadores e pelas condições materiais disponíveis no território. É justamente desse encontro entre a norma e a subjetividade do agente que emerge a ação concreta, constituindo a política pública de fato, para além do que foi originalmente delineado nos planos governamentais.

Diante das constatações anteriores, concebe-se que, ao se analisar um processo de implementação de uma política pública, de um programa ou de um projeto, deve-se considerar fatores como: as características do plano, a organização do aparato administrativo responsável pelas ideias e pela implementação, os valores e as concepções de mundo dos indivíduos envolvidos tanto na elaboração de tal política quanto na sua execução na prática diária.

Dentro dessa perspectiva, o plano original deve ser compreendido como um conjunto de disposições que servem meramente como ponto de partida para um processo contínuo de adaptação. As implicações reais de uma ideia muitas vezes só se tornam perceptíveis de forma retrospectiva, após serem submetidas às particularidades de diferentes contextos. Embora o plano forneça a conceituação do problema e defina a arena de atuação — estabelecendo relações de causalidade, papéis dos atores e alocação de recursos —, ele não opera em um vácuo. Pelo contrário, o conteúdo normativo das políticas públicas é inserido em processos institucionais preexistentes, sendo reinterpretado pelas capacidades e concepções das burocracias implementadoras. (Majone e Wildavsky, 1984 apud D'ASCENZI; LIMA, 2013),

Nesse cenário, a análise das características intrínsecas do plano torna-se fundamental

para antecipar as reações geradas nas instâncias de execução. A introdução de uma nova proposta ou projeto cria um horizonte de expectativas que mobiliza os agentes, desde a definição dos objetivos até os novos papéis que deverão assumir frente ao fluxo de recursos. Tais elementos desencadeiam interpretações e dinâmicas de reação diversas, tanto por parte dos implementadores quanto do público-alvo, evidenciando que a eficácia de uma política pública depende da harmonia entre o desenho institucional e a realidade subjetiva e material dos espaços onde ela se pretende materializar.

A operacionalização de novas diretrizes, sejam elas programas ou projetos institucionais, está intrinsecamente vinculada ao conjunto de estruturas e normas internas das agências executoras. O plano original não é meramente replicado, mas sim absorvido, traduzido e adaptado às possibilidades e aos constrangimentos materiais e humanos encontrados no cotidiano. Nesse processo, fatores como a qualidade dos recursos disponíveis, a dinâmica das regras organizacionais — tanto formais quanto informais — e a fluidez das informações determinam a forma como a apropriação do plano ocorrerá nos espaços locais. (D’ascenzi; Lima, 2013).

Dessa maneira, a implementação torna-se um campo onde os atores exercem sua discricionariedade fundamentada em sistemas de ideias subjetivos, enquanto as normas organizacionais operam como mecanismos que ora incentivam, ora constroem determinados comportamentos. As variáveis cognitivas exercem, portanto, um papel mediador essencial, funcionando como o elo entre o desenho do plano e sua execução fática. A trajetória e os resultados de uma política pública emergem da interdependência entre a estrutura normativa, as condições materiais dos espaços de implementação e os valores dos agentes executores. Embora esses elementos ofereçam um quadro analítico abrangente, sua real adequação e eficácia só podem ser plenamente verificadas quando submetidas ao crivo das situações sociais concretas.

4 ANÁLISE DA DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

A discricionariedade, de acordo com Lotta; Santiago (2017, p.23-24)

[...] está relacionada ao modelo de agente-principal. Nesse modelo, considera-se que o agente atua em nome do principal em bases assimétricas, na medida em que o comportamento dos agentes não pode ser totalmente controlado. É nesse espaço de “não controle” que se coloca a discricionariedade: o campo da decisão dos indivíduos que pode se transformar em concordância, desvio ou divergência. [...] se analisa a discricionariedade considerando que os indivíduos são relativamente autônomos. Sua liberdade é usada para realizar julgamento das situações com que o burocrata lida, de

forma que os agentes discricionários realizam seu papel reforçando a própria liberdade.

E, ainda sobre discricionariedade, Davis (1971) apud Lotta; Santiago (2017, p. 24) entende que “um servidor público tem discricionariedade onde os limites efetivos de seu poder lhe deixam livres para fazer escolhas entre linhas possíveis de ação e inação”. Assim, o conceito de a discricionariedade considera que, apesar das leis e das exigências normativas e burocráticas, os indivíduos são relativamente autônomos.

Ao analisar a discricionariedade e os dilemas enfrentados pelos indivíduos na prestação de serviços públicos, Lipsky (2019) confere centralidade aos burocratas de nível de rua. Estes agentes — que representam o maior contingente de mão de obra estatal em diversos países, incluindo o Brasil — englobam milhares de professores, policiais, assistentes sociais e profissionais da saúde que realizam o atendimento direto e cotidiano aos usuários. Para o autor, a conduta discricionária desses profissionais é o fator determinante que dita a eficiência dos serviços prestados; conseqüentemente, é no exercício dessa função pontual que reside a possibilidade real, ou a inviabilidade, de se promover a redução das desigualdades sociais por meio das políticas públicas.

No estudo da implementação de um novo projeto para um setor público, deve-se levar em conta os burocratas de rua, visto que esta categoria de servidores públicos deve ser vista como locus fundamental como protagonista da concretização mudanças das novas propostas de políticas públicas.

Lipsky (2019) ao pesquisar o lugar dos indivíduos nos serviços públicos de nível de rua, sobre os dilemas do indivíduo nos serviço públicos, ressalta que:

Eles são as escolas, as delegacias, as organizações que trabalham com políticas sociais, os tribunais, os escritórios de serviços jurídicos e outras agências, cujos trabalhadores interagem com e têm amplo poder discricionário sobre a alocação de benefício ou a distribuição de sanções públicas. (Lipsky, 2019, p. 15).

Os estudos de Lipsky (2019) demonstram que as relações dos cidadãos com as burocracias de rua envolvem interações complexas com servidores públicos que podem afetar os benefícios e as sanções que eles recebem.

Tanto pelos fundamentos legais que regem seus rol de atividades, quanto pela sua formação, dos trabalhos dos burocratas de nível de rua se espera respostas às necessidades individuais que sirvam às características específicas de cada pessoa, ao mesmo tempo em que as exigências de seu trabalho proíbem as respostas individualizadas porque são contratados para lidar coletivamente com a sua clientela.

Ademais “os burocratas de nível de rua [...] não podem fazer o trabalho de acordo com concepções ideais, considerando as limitações existentes na estrutura de trabalho” (LIPSKY, 2019, p. 24). As experiências de trabalho de tais trabalhadores se estabelecem em um *continuum* que vão desde aquelas extremamente estressantes, com severa escassez de recursos, até aquelas que mantêm um razoável equilíbrio entre o que é exigido e uma prática eficaz.

As funções desempenhadas pelos burocratas de nível de rua estruturam-se sobre o binômio da discricionariedade relativa e da autonomia relativa em face da autoridade organizacional. Segundo Lipsky (2019), essa liberdade decisória permite que tais agentes, ao interagirem diretamente com o público, definam coletivamente o comportamento real das instituições em que atuam, moldando a face do Estado perante o cidadão. A natureza profissional desses funcionários torna o exercício da discricionariedade um elemento intrínseco e quase autoevidente, uma vez que a especialização requer a capacidade de realizar julgamentos autônomos.

Dessa forma, espera-se que esses profissionais operem com relativa independência tanto da supervisão hierárquica quanto do controle direto dos usuários, sendo o poder de decidir sobre casos individuais a característica definidora de seu status de especialista. É importante ressaltar, contudo, que essa prerrogativa não se restringe apenas às carreiras de alto prestígio acadêmico; mesmo funcionários sem um forte vínculo ao status profissional tradicional exercem um poder discricionário considerável na ponta do sistema. Assim, o fortalecimento das qualificações e da especialização desses atores torna-se um requisito fundamental, visto que a qualidade da política pública de fato depende da competência técnica e ética com que esses agentes gerenciam suas áreas de atuação.

Outros fatos constatados pelos estudos de Lipsky (2019) é o de que quanto menor for o envolvimento burocrático nas interações do serviço público, maior o nível de discricionariedade daquele setor. E, ainda, quanto mais complexas forem as tarefas de determinado setor das burocracias de rua, maior a impossibilidade de redução da discricionariedade para os profissionais desse setor, uma vez que tais tarefas

[...] envolvem tarefas complexas, para as quais a elaboração de normas, diretrizes ou instruções não é capaz de circunscrever todas as alternativas e situações possíveis [...] os burocratas de nível de rua trabalham em situações muito complicadas que não podem ser reduzidas a formatos programáticos [...] as visões contemporâneas de educação são contrárias à ideia de que os professores devem receber instruções detalhadas de como e o ensinar, uma vez que a filosofia educacional prevalece e aponta que cada criança requer uma resposta adequada ao contexto específico de aprendizagem. (LIPSKY, 2019, p. 58-59).

Ao retornar-se as complexidades do trabalho do burocratas de nível de rua, faz-se

necessário mencionar que eles às vezes trabalham em situações que requerem respostas para as complexas dimensões humanas que demandam observação e julgamento sensíveis que inexistem em protocolos de conduta pré-formatados, que reduzem as desigualdades e as circunstâncias únicas, como, por exemplo, a percepção do professor do potencial único e individual de cada criança.

Ademais, a discricionariedade de nível de rua promove a autoestima dos burocratas e incentiva a sua valorização pela sua clientela. “Tanto para os funcionários como para os clientes, a manutenção da discricionariedade contribui para a legitimidade do serviço social, embora os burocratas do nível de rua de nenhuma forma estabeleçam os limites da intervenção do Estado” (Lipsky, 2019, p. 60).

Dada a complexidade intrínseca das tarefas no setor público, a intervenção humana permanece como elemento essencial para a efetivação dos serviços. Embora a gestão busque restringir a discricionariedade dos agentes para assegurar resultados padronizados, tais esforços são frequentemente percebidos como ilegítimos pelos burocratas de nível de rua, que tendem a resistir a eles com êxito. Essa dinâmica revela uma dualidade de status: se, por um lado, esses profissionais devem obediência às diretivas burocráticas superiores, por outro, reivindicam a autonomia necessária para realizar escolhas discricionárias que consideram fundamentais. Consequentemente, surge uma separação de interesses entre executores e gestores, levando os agentes a protegerem sua autonomia como forma de garantir a viabilidade de sua atuação (Lipsky, 2019).

Ao preservar e reconfigurar sua capacidade decisória, esses burocratas reafirmam sua posição estratégica na implementação das políticas públicas. Tal cenário evidencia uma dependência estrutural dos gestores e do próprio setor público em relação aos seus subordinados, uma vez que a concretização de qualquer mudança institucional depende, em última instância, da adesão e da ação desses agentes na prática. O dilema central dessa função reside, portanto, na constante negociação entre a necessidade de oferecer tratamentos individualizados às demandas específicas dos cidadãos e a exigência organizacional de processar serviços em massa sob condições de escassez de recursos.

Os burocratas de nível de rua tomam decisões sobre o produto de seus trabalhos porque são constantemente confrontados com a diversidade humana e, muitas vezes, acabam tomando decisões que são fieis as suas organizações.

Negar a discricionariedade é uma maneira comum de limitar a responsabilidade. Os trabalhadores procuram negar que eles têm influência, que são livres para tomar decisões ou para oferecer alternativas de serviço. O cumprimento rigoroso das regras

e a recusa a fazer exceções quando elas poderiam ser feitas, protege os trabalhadores da possibilidade de que eles sejam mais capazes de agir como os clientes desejam (Lipsky, 2019, p. 285 - 286).

Uma questão desencadeada pela discricionariedade é a dificuldade em avaliar o desempenho do trabalho dos burocratas, porque os resultados dos seus esforços são compostos por serviços prestados ou pela validade das decisões discricionárias tomadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se analisar a implementação de políticas públicas, de programas e de projetos institucionais, deve-se relacionar os processos e subprocessos de sua criação, de sua materialização, dos seus fatores internos.

Além disso, faz-se necessária a superação da utilização da descrição na produção de conhecimento, que se tornou uma tendência no modo de como se produz ciência nesse campo, tendo a descrição exaustiva da realidade observada como enfoque central das análises empíricas e teóricas.

Ademais, outro problema de se analisar a implementação de políticas públicas, de programas e de projetos institucionais é a dificuldade de supervisionar as decisões dos burocratas de nível de rua devido a ambiguidade de seu objetivo, visto que tal ambiguidade intrínseca às burocracias de nível de rua, afeta a mensuração do desempenho das políticas públicas em implementação, visto que os objetivos como promover cidadania ou garantir a segurança pública são abstratos.

Essa ambiguidade institucional é agravada pela ausência de um consenso social definitivo sobre os objetivos fundamentais de setores como educação e segurança pública. Nesse contexto, os burocratas de nível de rua operam com uma relativa liberdade de supervisão superior à maioria das ocupações organizacionais, amparados por normas de trabalho que minimizam controles externos. Essa autonomia pode decorrer tanto de uma concessão dos supervisores em respeito às prerrogativas profissionais quanto da necessidade intrínseca de liberdade decisória para a execução de tarefas complexas.

Contudo, essa independência funcional impõe desafios significativos à mensuração de desempenho. À medida que o espaço discricionário se amplia para permitir um atendimento individualizado e sensível às particularidades de cada caso, as métricas tradicionais de produtividade tornam-se insuficientes. A dificuldade reside no paradoxo de se estabelecer critérios universais para tratamentos que, por definição, devem ser singulares. Assim, a avaliação por pares surge como uma das poucas alternativas viáveis para garantir a

responsabilização e a qualidade do serviço, uma vez que as medidas quantitativas convencionais não conseguem captar a profundidade das decisões tomadas na ponta do sistema.

A gestão da discricionariedade está no cerne do problema da burocracia de nível de rua. Entretanto, há contextos em que é desejável limitar a discricionariedade do burocratas de nível de rua, como, por exemplo, em situações em que ela conduz a um tratamento desigual e injusto aos clientes.

Desse modo, para investigar a implementação de políticas públicas, de programas e de projetos institucionais, necessita-se analisar dentre outros aspectos as complexidades dos processos de discricionariedade envolvidos no dia a dia da materialização de tais propostas.

A preocupação com a obtenção de cooperação dos participantes traduz-se em um complexo problema administrativo-organizacional e sua resolução depende da especificação de objetivos e das metas aos agentes de implementação e a criação de mecanismos que instituem contextos de cooperação para os participantes agentes implementadores das mudanças propostas.

REFERÊNCIAS

CLARINDO, Cleber Barbosa da Silva. **Atividade de estudo como fundamento do Desenvolvimento do pensamento teórico de crianças em idade escolar inicial**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Filosofia e Ciências – FFC - UNESP - Marília. 2015.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DRAÍBE, Sônia Miriam. Avaliação da implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em Políticas Públicas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre Barreira; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de Carvalho (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001, p. 13-43.

ELMORE, Richard. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**: New York, v. 94, n. 4, p. 601- 616, 1980. Disponível em: https://georgialend.weebly.com/uploads/1/1/8/4/11844781/backward_mapping.pdf Acesso em: 22 de mai. 2024.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVksXgnXDSjz/?lang=pt>. Acesso em: 1 mai 2024.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo no serviços públicos**. Trad. Arthur Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. BIB - **Revista Brasileira de Informação**

Bibliográfica em Ciências Sociais, [S. l.], n. 83, p. 21–42, 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>. Acesso em: 17 mai 2024.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Vol. I. São Paulo: Difel, 1985.

PIRES, Roberto Rocha. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n3/06.pdf>. Acesso em: 11.mai.2024.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP:UNICAMP**, Campinas, n. 48, p.1-16, 2000. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/143/CadPesqNepp48> Acesso em: 20 de mai. 2024.