



13^a REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

1796 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)
GT 05 - Estado e Política Educacional

Implementação de Políticas Públicas: Conceito e Principais Fatores Intervenientes
Silvana Menegoto Nogueira Di Giusto - UNICID - Universidade Cidade de São Paulo

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar o conceito e os principais fatores que interferem, de acordo com a literatura, na fase de “implementação de políticas públicas”. O interesse pela pesquisa surgiu no contato com a temática em eventos da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Educacionais (Reippe). Utilizou-se como procedimento metodológico o levantamento de literatura na base Scielo, com as palavras-chave “implementação”, “políticas públicas” e “políticas educacionais”. Após seleção, leitura e análise dos textos, e de outras referências indicadas em eventos da área, foram elencados os conceitos e os principais fatores intervenientes nos processos de implementação das políticas, conforme destacado pelos autores. Depreende-se da análise que essa é a fase na qual as diretrizes são colocadas em prática junto ao público alvo, entretanto, os objetivos delineados nem sempre são alcançados, devido a uma série de elementos que se interpõem. Segundo a literatura, diversos fatores podem interferir na concretização das diretrizes, como: diferentes contextos, condições de trabalho, interações entre os agentes, discricionariedade dos implementadores, interpretações dos agentes decorrentes dos processos de comunicação, treinamento e também de suas crenças e valores.

Implementação de Políticas Públicas: Conceito e Principais Fatores Intervenientes

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar o conceito e os principais fatores que interferem, de acordo com a literatura, na fase de “implementação de políticas públicas”. O interesse pela pesquisa surgiu no contato com a temática em eventos da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Educacionais (Reippe). Utilizou-se como procedimento metodológico o levantamento de literatura na base Scielo, com as palavras-chave “implementação”, “políticas públicas” e “políticas educacionais”. Após seleção, leitura e análise dos textos, e de outras referências indicadas em eventos da área, foram elencados os conceitos e os principais fatores intervenientes nos processos de implementação das políticas, conforme destacado pelos autores. Depreende-se da análise que essa é a fase na qual as diretrizes são colocadas em prática junto ao público alvo, entretanto, os objetivos delineados nem sempre são alcançados, devido a uma série de elementos que se interpõem. Segundo a literatura, diversos fatores podem interferir na concretização das diretrizes, como: diferentes contextos, condições de trabalho, interações entre os agentes, discricionariedade dos implementadores, interpretações dos agentes decorrentes dos processos de comunicação, treinamento e também de suas crenças e valores.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Públicas. Políticas Educacionais. Gestão educacional.

Introdução

De acordo com Ham e Hill (1993) e Lotta (2008) o processo de constituição de uma política pública pode ser dividido em quatro fases distintas, embora nem sempre bem delimitadas, pois muitas vezes se mesclam e se sobrepõem: 1) agenda: as pautas são definidas pelas demandas sociais, políticas ou econômicas e são debatidas; 2) formulação: os planos de ação são especificados com articulações de interesses e tomadas de decisões; 3) implementação: as diretrizes são colocadas em prática junto ao público-alvo. Geralmente seus processos são determinados na formulação; 4) avaliação: verificam-se os resultados obtidos, comparando-os com os objetivos planejados.

Segundo Lotta (2014), a implementação era vista como um simples processo técnico de menor valor, uma execução de diretrizes realizada por um agente sem qualquer paixão ou julgamento. Entretanto, com o tempo, percebeu-se que os

objetivos nem sempre eram alcançados conforme esperado, exigindo assim, um olhar mais atento para essa fase. Estudos começaram a identificar falhas nesse processo ocasionadas por determinados fatores, como: falta de clareza nos objetivos das políticas (dando margem a diferentes interpretações e ações discricionárias); multiplicidade de atores e agências na implementação (gerando problemas de comunicação e coordenação entre eles); diferenças entre os interesses e valores inter e intraorganizacionais dos atores e agências (interferindo nas interpretações da política e motivações em executá-la).

A partir dessas constatações, novas perspectivas de análise de políticas passaram a existir. Pesquisadores procuraram, então, conceituar e identificar os fatores que interferem na implementação de políticas públicas. Um exemplo disso é a criação, em 2014, da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Educacionais (Reippe), por um conjunto de pesquisadores interessados em aprimorar metodologias de pesquisa sobre esse tema. Essa pesquisa advém do contato com a temática em eventos da Reippe.

Esse texto expõe, inicialmente, os procedimentos metodológicos da pesquisa; em seguida, desenvolve-se a análise e, finalmente, são tecidas as considerações finais.

Procedimentos Metodológicos

Adotou-se como procedimento metodológico o levantamento e análise de literatura sobre implementação de políticas públicas e educacionais. O levantamento foi feito na base Scielo, com as palavras-chave “implementação”, “políticas públicas”, “políticas educacionais”, além de outras referências indicadas em eventos da área. Após seleção e leitura dos textos, foram elencados os conceitos de implementação de política pública e os fatores que, segundo os autores, interferem em seus processos.

Conceito de implementação de políticas públicas e fatores intervenientes

Lipsky (2010) observa que, por vezes, há um distanciamento entre os objetivos e desenhos concebidos durante a formulação das políticas e a tradução destes em ações nos locais destinados. Isso pode ser explicado, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de agentes implementadores, também denominados por ele como “burocratas em nível de rua”, que são responsáveis pela tradução das regras e a colocação do programa diante do público-alvo. São mediadores entre o Estado e a população e determinam a elegibilidade do cidadão para acesso aos benefícios ou recebimento de sanções. Vários profissionais enquadram-se neste perfil, como professores, médicos, assistentes sociais, agentes de saúde e de trânsito, policiais, etc. Ressalta que esses trabalhadores interagem e têm ampla discricionariedade sobre as ações que estão sob sua responsabilidade, ou seja, possuem certa autonomia para agir de acordo com suas concepções e interpretações da lei e sofrem influências também do contexto político, institucional e econômico em que operam.

Não se deve deixar de reconhecer e considerar a discricionariedade desses agentes de rua, que influenciam nos processos de implementação e seus resultados. Para Lipsky (2010), a discricionariedade dos agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios, além das sanções fornecidas por sua agência. Dessa forma, mesmo que estejam submetidos a alguns padrões ou normas administrativas, ainda têm certa autonomia para decidir como e quando aplicá-las em suas práticas de implementação.

De acordo com Passone (2013), a fase da implementação corresponde à execução de atividades já pré-definidas no momento da formulação das políticas, que permitem que ações alcancem metas pré-estabelecidas. Durante a formulação já são delimitados também os recursos e o tempo de execução. Portanto, observar a implementação poderá fornecer indícios se os programas alcançarão suas metas e objetivos ou não.

Perez (2010) refere ser importante investigar nos programas: objetivos que se pretendiam inicialmente; consistência na formulação da estratégia; desenho organizacional para viabilizar ações planejadas e busca de apoio e suporte para garantir a implementação. Assim, delimita três dimensões nos modelos de análise da implementação. A primeira seria a relação entre o desenho original da política e o formato que adquire no final do processo. A segunda seriam as modificações que vão existindo ao longo do tempo, sobre o programa e os personagens que atuam (resistências e adesões) que transformam as condições iniciais. A terceira seriam as condições que propiciam ou que bloqueiam o processo de implementação.

Segundo Arretche (2001), dificilmente será encontrada uma implementação homogênea. Muitas vezes, uma mesma regulamentação produz impactos inteiramente diversos em diferentes regiões. Afirmar que, esta distância entre as metas pré-estabelecidas e os resultados alcançados, é uma contingência própria da implementação, pois depende das decisões tomadas por uma cadeia de implementadores que agem de acordo com o contexto e as referências que adotam para desempenhar suas funções.

Lotta (2014) afirma que o processo de implementação é basicamente um ato de interação entre os diferentes níveis governamentais e administrativos, bem como dos agentes em nível meso ou de rua que atuam em uma sequência de atividades e relações, sendo que continuam presentes os embates e negociações vistos na fase de formulação. Pontua que, como a implementação é uma ação relacional, está sujeita a interferências dos valores e referências de seus atores, assim como de suas estratégias, elaboradas para lidar com as incertezas e pressões do trabalho.

Para a autora, a discricionariedade dos burocratas é resultante da interação de vários fatores, como seus próprios valores e os de outros atores envolvidos. Carregam concepções pessoais construídas ao longo de suas vidas pessoais e profissionais, e fazem parte de uma estrutura institucional e programática, onde recebem também benefícios e sanções limitadoras. Desta forma, suas atuações são determinadas por fatores relacionais e institucionais. Os fatores relacionais

seriam os valores e preferências pessoais, trajetórias sociais e interações com usuários e outros profissionais. Os elementos institucionais seriam as regras e treinamentos que recebem, formação profissional, relações hierárquicas e características das instituições onde estão inseridos.

Considera ainda, que os implementadores exercem suas funções a partir de preferências e interações que constroem de acordo com as diversas referências que se apresentam no momento da implementação. São atuações moldadas e adaptadas de acordo com as muitas incertezas, inseguranças, valores e expectativas variáveis com que se deparam. Muitas vezes, conforme aponta Lipsky (2010), as políticas públicas são permeadas por decisões vagas e conflitantes, com falta de diretrizes e guias práticos. Portanto, é importante conhecer como os diversos valores se traduzem em ações, como as práticas são construídas e interagem com as regras e procedimentos estabelecidos nos ambientes em que estão inseridos.

De acordo com Lipsky (2010) e Lotta (2014), esses agentes podem experimentar diversos níveis de discricionariedade, dependendo de fatores como: o conhecimento que têm sobre as brechas das regras; a forma como a política é operacionalizada ou a relação que possuem com seus superiores. Desta forma, fatores pessoais, institucionais e relacionais podem interferir na percepção e no nível de discricionariedade dos agentes.

Hupe e Hill (2007) afirmam que os papéis políticos dos agentes implementadores são construídos sobre duas características: graus relativamente elevados de discricção; e uma autonomia relativa da autoridade organizacional. A discricção e as regras estão inter-relacionadas, pois todas as tarefas envolvem alguma discricionariedade, por mais controlado que seja o trabalho. São os deveres e obrigações, juntamente com a discricção, que lhes permitem liberdade de ação, especialmente quando diante de regras ambíguas ou contraditórias.

Considerando os diversos contextos onde a política se desenvolve e seus impactos sobre a população, Arretche (2001) reafirma que é importante examinar os padrões de interação para compreender as decisões tomadas, mas é também essencial olhar para o ambiente institucional e relacional onde esses agentes operam, pois a diversidade de contextos pode levar uma mesma regulamentação a produzir impactos inteiramente diversos.

Ressalta que o sucesso de um programa depende primeiramente em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e metodologias de operação e, para obter essa “obediência” deve-se desenvolver uma boa estratégia de incentivos. Elege três questões que devem ser consideradas para o sucesso do programa: 1) Se conhecem o programa: caso desconheçam os objetivos e regras de operação tenderão a eleger outra referência para a implementação; 2) Se aceitam os objetivos e regras do programa: caso discordem das prioridades estabelecidas podem eleger suas próprias; 3) Se as condições institucionais são adequadas: caso não encontrem condições ideais podem promover adaptações que, muitas vezes, distanciam-se do desenho previsto.

Hill (2003) salienta, que é muito importante promover conhecimento aos agentes burocráticos sobre as políticas públicas a serem implementadas, pois sem entender o objetivo do programa, ou as razões para realizá-las, dificilmente haverá uma boa execução. Ademais, há necessidade de alinhar conceitos, habilidades e práticas, a fim de transformar ou preencher lacunas de conhecimentos. Na medida em que há decisões vagas, conflituosas e desajustes de condutas, o agente fará sua própria interpretação da diretriz, partindo daquilo que conhece e de sua experiência prévia, algo que pode ser bem diferente do que o legislador prevê ou aprova. Aponta que, fornecer aos implementadores mais recursos intelectuais na forma de conhecimento, habilidades e razões para fazer política, pode melhorar os resultados finais.

Considerando especificamente as políticas públicas voltadas para a Educação, Passone (2013) afirma ser importante conhecer as diversas dimensões e interações existentes entre as políticas, os atores e as organizações, que ajudam a explicar a variação de resultados educacionais encontrados. Uma das dimensões a serem consideradas, seria o contexto em que o programa é executado. Destaca que cada agente implementador apresenta diferentes graus de resistência e adesão dentro das instituições educacionais dependendo de fatores, como: motivação e capacitação; incentivos na carreira; condições e recursos existentes; localização geográfica e história da instituição.

Destaca ainda que os agentes “[...] criam seus próprios significados para as políticas educacionais, independentemente de quanto a comunicação seja clara, objetiva, coerente e intencional, no momento da formulação e da implementação.” (PASSONE, 2013, p. 610). Desta forma, a construção de significados depende tanto do modo como as mensagens são transmitidas, como da maneira como a política é representada cultural e subjetivamente por cada um deles e pelo grupo.

Torres et al (2010) afirmam que na implementação de programas educacionais ocorre interação entre diversos atores (professores, diretores, coordenadores, gestores públicos, etc.) com as diversas instâncias institucionais (escolas, delegacias de ensino, secretarias municipais, secretarias estaduais, etc.). Embora a formulação das políticas explicitem regras universais, as atuações de cada um deles durante o processo de execução de uma diretriz, podem transformar os resultados em algo diverso daquilo que foi planejado originalmente. Inclusive podem contribuir para a diferenciação da oferta das oportunidades educacionais criando ou reforçando processos de segregação. Destacam alguns fatores, externos e internos, que podem ser relevantes e interferir na atuação dos professores, como: salário; motivação; modelos e imagens construídos a respeito dos alunos, especialmente os mais pobres; formação profissional; escolhas pessoais quanto ao local de trabalho.

Torres et al (2008) citam particularmente, a descontinuidade das diretrizes e ações como fator promotor de instabilidade na escola, ocasionada pelas diferenças de procedimentos e condutas quando há mudança de governo, onde as novas diretrizes são efetuadas de forma rápida, incompleta e sem processos de transição, impossibilitando por vezes a colaboração ou a adesão plena nos processos de implementação.

Analisando-se a literatura acima mencionada, observa-se que os autores corroboram a ideia de que a implementação

das políticas públicas implica na concretização de ações por um conjunto de instituições e agentes que, sob diversas condicionalidades, interagem entre si para a consecução de finalidades junto a um determinado público-alvo. Pode-se afirmar ainda que essas condicionalidades que interferem na implementação da política pública remetem aos seguintes fatores: 1) Características das instituições implementadoras (do ponto de vista jurídico, cultural, financeiro e logístico); 2) Processos formativos e de comunicação na implementação; 3) Estratégias de implementação adotadas; 4) Legitimidade das decisões tomadas pela autoridade governamental; 5) Processos de interações entre as instituições e agentes implementadores; 6) Valores, crenças e grau de discricionariedade dos agentes implementadores; 7) Conflitos e interesses envolvidos nos processos de implementação; 8) Preferências e trajetórias profissionais e pessoais dos agentes implementadores; 9) Relações hierárquicas nas instituições implementadoras; 10) Motivação, grau de adesão e capacitação dos agentes implementadores; 11) Contextos cultural, político, histórico das instituições e agentes implementadores; 12) Linguagem e construção de significados dos implementadores; 13) Condições de trabalho dos agentes implementadores.

Considerações Finais

O objetivo deste artigo é apresentar o conceito de “implementação de políticas públicas” e os principais fatores que, segundo a literatura analisada, interferem nessa fase da política. Adotou-se como procedimento metodológico o levantamento e análise de literatura sobre o tema. O levantamento foi feito no Scielo, com as palavras-chave “implementação”, “políticas públicas”, “políticas educacionais”, além de outras referências indicadas em eventos da área. Após seleção e leitura dos textos, foram elencados os conceitos de implementação e os fatores que, segundo os autores, são intervenientes nos processos de implementação da política pública. Depreende-se da análise que a implementação é uma fase na qual as diretrizes são colocadas em prática junto ao público alvo, entretanto, devido a uma série de fatores, os objetivos delineados nem sempre são alcançados conforme esperado. É possível ainda considerar que há uma pluralidade de fatores que interferem na concretização das diretrizes das políticas, como: os diferentes contextos; as condições de trabalho; o tipo de interações entre os agentes; a discricionariedade dos agentes implementadores; as interpretações dos implementadores decorrentes dos processos de comunicação, de treinamento e suas crenças e valores.

Avaliando esses fatores, pode-se inferir que essa fase da política é relevante como objeto de pesquisa, uma vez que dela depende a relação do Estado com o beneficiário, portanto, a concretização dos direitos de cidadania. Observa-se, no entanto, que estudá-la impõe desafios metodológicos e conceituais, tendo em vista a pluralidade de fatores intervenientes, conforme apontaram as referências analisadas neste texto.

Referências

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C.; CARVALHO, M. C. B.(org). **Tendências e Perspectivas na Av. de Pol. e Progr. Soc.** SP: IEE/PUCSP, 2001.

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state** Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HILL, H. C. Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol.13, n.3, p.265–282, 2003

HUPE, P.; HILL, M. Street-level Bureaucracy and public accountability. **Publ. Administration** Vol.85, n.2, p.279-299, 2007

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Services** Original ed. 1980. Russell Sage Foundation. New York. 2010.

LOTTA, G. S. **Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas**. Apresentado no GT: Pol. Públicas, 6º Encontro da ABCP, 2008.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Pol. Públ. Teoria e Prática** Ed. PUCMINAS, BH, 2012.

LOTTA, G. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cad. Gestão Públ. e Cidadania**, SP, v.19, n.65, Jul/Dez, 2014

PASSONE, E. F. K. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. **Cad. de Pesquisa**, v.43, n.149, p.596-613, mai-ago, 2013

PEREZ, J. R. Por que pesquisar implementação de Políticas Educacionais atualmente? **Rev. Edu. & Soc.**, Campinas, v.31, n.113, p.1179-1193, out-dez, 2010.

TORRES, H. G.; BICHIR, R. M.; GOMES, S.; CARPIM, T. R. P. Educação na periferia de S. Paulo ou como pensar as desigualdades educacionais? In: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. **A Cidade contra a Escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da America**. RJ: Letra Capital, p.59-90, 2008.

TORRES, H. da G. et al. Perfis do Professorado da Rede Pública de S. Paulo: a Interação entre Espaço, Regras Institucionais e Escolhas Individuais no Resultado de uma Pol. Públ. **Cad. Cenpec**. SP, v.3, n.1, p.125-158, jun, 2010.