


Além da implementação linear: a teoria da atuação nas políticas públicas

Beyond linear implementation: the theory of policy enactment

Más allá de la implementación lineal: la teoría de la actuación en las políticas públicas

Ronualdo Marques*

 <https://orcid.org/0000-0001-6681-9914>

Resumo: Este ensaio teórico analisa a transição da implementação linear para a Teoria da Atuação (*Policy enactment*) em políticas públicas, com ênfase na educação. A problemática reside na superação da dicotomia entre formulação e execução, reconhecendo a política como campo dinâmico. O objetivo é revelar como normas são interpretadas, traduzidas e recreadas por atores sociais na prática cotidiana. Metodologicamente, baseia-se em revisão densa da literatura, articulando o Ciclo de Políticas de Stephen J. Ball com modelos analíticos de implementação. Os resultados evidenciam que a política não é processo automático, mas de disputas e recontextualizações constantes. Conclui-se que a atuação de profissionais, especialmente professores como criadores de sentido, é fundamental para a efetividade das políticas, exigindo compreensão não linear, contextualizada e criativa dos processos educativos e governamentais.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Teoria da Atuação. Implementação.

Abstract: This theoretical essay analyzes the transition from linear implementation to Policy enactment Theory in public policy, with an emphasis on education. The challenge lies in overcoming the dichotomy between formulation and execution, recognizing policy as a dynamic field. The objective is to reveal how norms are interpreted, translated, and recreated by social actors in everyday practice. Methodologically, it is based on an in-depth review of the literature, linking Stephen J. Ball's Policy Cycle with analytical models of implementation. The results show that policy is not an automatic process, but one of constant disputes and recontextualizations. It is concluded that the agency of professionals, especially teachers as creators of meaning, is fundamental to the effectiveness of policies, requiring a non-linear, contextualized, and creative understanding of educational and governmental processes.

Keywords: Public Policies. Theory of Performance. Implementation.

Resumen: Este ensayo teórico analiza la transición de la implementación lineal a la teoría de la puesta en práctica de las políticas (*Policy enactment*) en el ámbito de las políticas públicas, con especial énfasis en la educación. La problemática radica en superar la dicotomía entre formulación y ejecución, reconociendo la política como un campo dinámico. El objetivo es revelar cómo las normas son interpretadas, traducidas y

* Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor em Educação (2024). Professor na Rede Municipal de Educação de Pinhais, Paraná. E-mail: <ronualdo.marques@gmail.com>.

recreadas por los actores sociales en la práctica cotidiana. Metodológicamente, se basa en una revisión exhaustiva de la literatura, articulando el Ciclo de Políticas de Stephen J. Ball con modelos analíticos de implementación. Los resultados evidencian que la política no es un proceso automático, sino de disputas y recontextualizaciones constantes. Se concluye que la actuación de los profesionales, especialmente de los docentes como creadores de sentido, es fundamental para la eficacia de las políticas, lo que exige una comprensión no lineal, contextualizada y creativa de los procesos educativos y gubernamentales.

Palabras clave: Políticas públicas. Teoría de la actuación. Implementación.

Introdução

A compreensão das políticas públicas contemporâneas exige o afastamento de visões simplistas e linearizadas que predominaram em grande parte do século XX. Nesse sentido, a teoria não deve ser encarada apenas como um conjunto de abstrações, mas como um instrumento crucial para a desnaturalização das práticas vigentes. Como pontua Ball (2011, p. 93), “a teoria é um veículo para pensar diferente, é uma arena para hipóteses audaciosas e para análises provocantes”. Essa característica disruptiva é fundamental para o campo das políticas públicas, pois oferece uma linguagem rigorosa capaz de tensionar categorias dominantes, permitindo desfamiliarizar práticas e abrir espaços para a invenção de novas formas de experiência.

Historicamente, a análise de políticas públicas tendeu a segmentar o processo em etapas estanques, estabelecendo uma dicotomia rígida entre formulação e execução. No entanto, a realidade operacional demonstra que as políticas não são meramente implementadas de forma automática; ao contrário, são colocadas em ação e atuadas por sujeitos diversos, sofrendo adaptações constantes. Conforme destacado por Arendt (2002), a política constitui-se como um componente integral da condição humana, ultrapassando a esfera restrita dos especialistas para se tornar um elemento cotidiano e estruturante da vida em sociedade. Nesse contexto, emerge a necessidade de superar a visão tradicional de implementação, em favor da Teoria da Atuação (*Policy enactment*), que centraliza os processos de interpretação e tradução das políticas no contexto da prática.

O presente estudo propõe analisar a trajetória conceitual e operacional das políticas públicas, transitando das bases clássicas às abordagens mais recentes centradas na atuação. O objetivo central é desvelar como se dá o processo de implementação a partir da atuação das políticas, com foco na interpretação e na tradução das normas no contexto da prática cotidiana, especialmente nos campos educacional e socioambiental. A relevância deste estudo reside na compreensão da política não como um processo linear, mas como um campo dinâmico de disputas, interpretações e recontextualizações, no qual os atores sociais desempenham papel central na recriação dos sentidos políticos.

Para tanto, a estrutura do ensaio organiza-se em seções articuladas entre si. Inicialmente, discutem-se os conceitos, paradigmas e epistemologias das políticas públicas, estabelecendo o terreno teórico. Em seguida, aborda-se o ciclo de políticas, detalhando suas fases e as críticas à sua linearidade. Posteriormente, introduz-se a Teoria da Atuação como uma inflexão epistemológica, explicitando os contextos de influência, de produção de texto, de prática, de resultados e de estratégia. Por fim, a seção final dedica-se ao processo de interpretação e tradução, núcleo da atuação no contexto da prática.

Encaminhamentos metodológicos

O presente estudo configura-se como um ensaio teórico-crítico, cujo propósito central consiste na exploração das complexidades inerentes aos processos de formulação, implementação e, sobretudo, de atuação (*enactment*) das políticas públicas. A investigação dedica-se a examinar a transição paradigmática do conceito tradicional de implementação linear para a Teoria da Atuação (*Policy enactment*), com ênfase nas implicações desse deslocamento para os campos educacional e socioambiental. Do ponto de vista procedimental, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica, fundamentada em uma revisão densa e seletiva da literatura especializada.

A construção do *corpus* teórico ocorreu por meio do levantamento e da análise de obras clássicas e contemporâneas que dialogam com a sociologia da educação, a gestão de políticas públicas e a administração estatal. A seleção dos materiais privilegiou autores de referência que consolidaram o debate sobre o ciclo de políticas e a atuação no contexto escolar, estabelecendo um diálogo entre as bases conceituais já consolidadas e as rupturas epistemológicas recentes. O percurso metodológico foi estruturado em quatro etapas analíticas distintas, porém interdependentes, que orientaram a organização do argumento teórico:

1. Levantamento bibliográfico e constituição do *corpus*: Realizou-se um mapeamento sistemático da produção acadêmica no campo das políticas públicas, com destaque para as contribuições seminal de Stephen J. Ball e seus colaboradores (Bowe *et al.*, 1992; Ball *et al.*, 2021), considerados fundamentais para a compreensão da sociologia da política educacional. O levantamento incluiu também teóricos que discutem a implementação e o Estado no contexto brasileiro e internacional, como Mainardes (2007, 2009, 2018), Souza (2006), Rua (2009), Najberg (2006), Silva e Melo (2000), entre outros, garantindo a triangulação entre as perspectivas do ciclo de políticas e da atuação.

2. Análise conceitual e epistemológica: Procedeu-se à examinação crítica da trajetória conceitual das políticas públicas, estabelecendo distinções precisas entre as noções de *politics* (jogo de poder, disputa política) e *policy* (curso de ação, conteúdo da política). Esta etapa buscou ancorar os fundamentos epistemológicos que compreendem a política não apenas como técnica administrativa, mas como componente integral da questão humana e do bem comum, refletindo sobre a relação Estado-sociedade e a pluralidade como condição da vida política.

3. Articulação teórica e contraste de modelos: Desenvolveu-se um exercício de contraste entre a abordagem tradicional do Ciclo de Políticas — detalhando suas fases, dinâmicas e as críticas recorrentes à sua linearidade — e a Teoria da Atuação. Nesta etapa, focou-se na análise dos cinco contextos inter-relacionados propostos por Ball (influência, produção de texto, prática, resultados e estratégia), investigando como esses contextos operam não como etapas sequenciais, mas como arenas de disputa e recontextualização.

4. Síntese crítica sobre interpretação e tradução: A etapa final dedicou-se à discussão aprofundada dos processos de interpretação e tradução das políticas na prática cotidiana. Analisou-se como os atores sociais, especialmente os professores, atuam como *meaning-makers* (criadores de sentido), decodificando textos políticos e transformando-os em práticas institucionais, evidenciando a política como um processo criativo e não automático.

A estrutura do ensaio foi delineada intencionalmente para superar a dicotomia estanque entre formulação e execução, posicionando a política como um campo dinâmico de disputas, interpretações e recontextualizações constantes. A metodologia adotada privilegia a desnaturalização das práticas vigentes através do uso da teoria como instrumento crítico. Conforme postula Ball (2011), a teoria serve como um veículo para "pensar diferente", uma arena para

hipóteses audaciosas que permite desfamiliarizar práticas consolidadas e abrir espaços para a invenção de novas formas de experiência na gestão e análise das políticas públicas. Dessa forma, o rigor metodológico deste estudo reside na capacidade de articular conceitos densos para revelar a *agency* dos sujeitos na efetivação das normas no contexto da prática.

Fundamentos epistemológicos das políticas públicas: entre conceitos e paradigmas

Ao adentrar o campo da política, é imperativo partir dos juízos de valor previamente constituídos, uma vez que a política emerge como forma de equacionar problemas econômicos, sociais, entre outros, com o intuito de promover o desenvolvimento do país e estabelecer estratégias voltadas ao bem-estar humano e social. Segundo Chauí (2002), a política é uma ciência prática que tem como finalidade o bem comum humano, ou seja, “aquela que estrutura as ações e as produções humanas” (Chauí, 2002, p. 462). Essa definição clássica ancora a política na ética e na organização do convívio, remetendo à tradição da filosofia política ocidental e à noção de *polis*.

O sentido da política, de longa tradição, deriva da *polis* grega, significando a forma de organização do convívio humano, que determinou, de modo exemplar e decisivo, aquilo que hoje entendemos por política (Arendt, 2007, p. 45). Arendt (2007, p. 15) ressalta ainda que todos os aspectos relacionados à vida humana na Terra mantêm relação com a política, destacando a pluralidade como condição fundamental de toda vida política. Dessa forma, a política está conectada aos fenômenos ligados à regulação e ao controle da vida em sociedade, bem como à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (Heidemann, 2009).

Nesse entendimento, o atributo “pública” refere-se ao que é do público e para o público. A compreensão do termo política, assim como seu reconhecimento como limite, contribui para a reflexão sobre a regulação dialética entre sociedade e Estado, na perspectiva da pluralidade e da igualdade social (Sorrentino et al., 2005). Todavia, é necessário ressaltar que a concepção de política pública adotada está diretamente relacionada ao conceito de Estado assumido. Parte-se do entendimento de que o Estado é uma entidade histórica, relacional e permeada por redes de poder. Ainda assim, ele permanece fundamental no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Costa e Paniago (2016) definem as políticas públicas como enfoques multidisciplinares que buscam uma interação lógico-pragmática entre problemas e soluções da realidade social. Nesse sentido, “as políticas públicas decorrem de uma prestação de serviços do Estado em benefício da sociedade, sendo esses serviços amplos e diversos, o que dificulta sua contabilização” (Raymundo, 2021, p. 57). Boneti (2007) corrobora ao afirmar que as políticas públicas são produto da dinâmica de poder que emerge das relações entre grupos econômicos, políticos, classes sociais e organizações da sociedade civil.

Essas relações de poder moldam e influenciam os processos de formulação e implementação das políticas públicas, refletindo interesses, disputas e negociações entre diferentes atores. Conforme Boneti (2007, p. 74), “tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento e/ou redirecionamento das ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou nos investimentos”. Nessa perspectiva, as políticas públicas podem ser compreendidas como ações do Estado voltadas à concretização de direitos e garantias fundamentais, constituindo-se como meios de efetivação desses direitos (Raymundo, 2021).

É a partir dessa compreensão que se adota o conceito de política pública como “um processo ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de múltiplos participantes” (Palumbo, 1989, p. 35). Assim, entende-se que as políticas públicas correspondem a um conjunto de estruturas coordenadas pelo Estado, em diferentes escalas, para o enfrentamento de problemas públicos (Frey, 2000; Souza, 2006). Para Loureiro (2006, p. 87), elas são “ações planejadas pelo governo, enquanto instância do Estado capaz de operacionalizar políticas universalistas, incluídas e igualitárias”, fundamentadas em uma sociedade democrática.

Entretanto, a atuação, por vezes ineficiente, aliada à fiscalização inadequada por parte do Estado, pode gerar consequências negativas para a sociedade, o meio ambiente e a qualidade de vida, revelando uma face em que as políticas públicas se apresentam como excludentes, parciais e produtoras de desigualdades (Marques, 2024). Dessa conjuntura decorre a complexidade do conceito de política pública, que, devido ao seu caráter polissêmico, está sujeito a variações conceituais e operacionais.

Diversos autores (Frey, 2000; Muller e Surel, 2002; Secchi, 2014; Souza, 2006) destacam a necessidade contínua de discutir política, políticas públicas e políticas educacionais. A expressão política pública (*public policy*) está vinculada ao termo inglês *policy*, referindo-se ao conjunto de ações governamentais que envolvem formulação, tomada de decisão e implementação. Em português, o termo “política” abrange duas dimensões principais, correspondentes aos conceitos ingleses *politics* e *policy*. Segundo Secchi (2014, p. 1), *politics* refere-se à “atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder”. Já *policy* diz respeito a um sentido mais concreto, relacionado à decisão e à ação governamental — perspectiva adotada neste estudo.

Assim, a política pública pode ser entendida como um campo do conhecimento que busca, simultaneamente, colocar o governo em ação e analisar essa ação, além de propor mudanças quando necessário. Nesse sentido, “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para a produção de resultados no mundo real” (Agum et al., 2015, p. 16).

As políticas públicas configuram-se a partir de diferentes dimensões: *polity*, referente às estruturas institucionais; *politics*, relacionada aos atores e às disputas; *policy*, que diz respeito ao conteúdo das ações (leis, programas e projetos); e a política do cotidiano, vinculada às forças instituintes e à participação social (Frey, 2000; Biasoli; Sorrentino, 2018).

Viegas et al. (2019, p. 868) reiteram que a política pública não pode ser reduzida a um único acontecimento, ator ou tempo histórico, tampouco à simples soma desses elementos. Trata-se de um fenômeno complexo, dinâmico e em constante movimento. Nesse cenário, emergem múltiplos atores interessados, cujas parcerias e interesses influenciam a implementação das políticas. Conforme Ferreira (2016), a intensidade dessas relações determina a capacidade de implantação e o grau de influência exercido por cada ator.

Por fim, Ball (2015) argumenta que a materialização das políticas não ocorre de forma linear ou racional, mas sim em um processo fragmentado, permeado por tensões e riscos de dominação. A relação entre Estado e políticas públicas, portanto, deve ser compreendida como uma arena de disputas entre diferentes atores. Fonseca (2016) destaca que essa arena política é um espaço de ação no qual se estabelecem conflitos, alianças e negociações que definem os rumos das políticas, seus vetos e suas possibilidades de efetivação.

A abordagem do ciclo de políticas: fases, dinâmicas e críticas

A abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*), desenvolvida pelo sociólogo inglês Stephen J. Ball e colaboradores (Bowe *et al.*, 1992; Ball; Bowe, 1992; Ball, 1994), foi formulada inicialmente no final da década de 1980 e início da década de 1990. O ciclo de políticas apresenta-se como uma possibilidade analítica no campo das políticas públicas, abrangendo as dimensões de agenda, formulação, implementação e avaliação, especialmente no âmbito das políticas educacionais (Mainardes, 2006; Souza, 2006; Lotta, 2010).

Ball e Bowe (1992) buscaram caracterizar o processo político ao introduzirem a noção de um ciclo contínuo constituído por três facetas ou arenas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso. A primeira faceta, a “política proposta”, refere-se à política oficial, relacionada não apenas às intenções do governo, de seus assessores e dos departamentos educacionais encarregados de implementar políticas, mas também às intenções das escolas, das autoridades locais e de outras arenas de onde as políticas emergem. A “política de fato” constitui-se pelos textos políticos e legislativos que dão forma à política proposta e servem como base inicial para sua implementação. Por fim, a “política em uso” refere-se aos discursos e às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática (Mainardes, 2018, p. 2).

Dye (2011) afirma que “o processo político pode ser visto como uma série de atividades políticas: identificação do problema, definição da agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação” (Dye, 2011, p. 14). Esse encadeamento de atividades permite ao pesquisador analisar cada etapa com maior profundidade, possibilitando compreender em que medida uma política pública específica é influenciada por cada uma dessas fases (Dye, 2011). Toda política pública percorre diferentes estágios, nos quais “os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são distintos” (Saravia, 2006, p. 32).

A divisão em etapas, tratada como ciclo processual das políticas públicas, constitui uma esquematização teórica que visa identificar momentos-chave para a análise e formulação das políticas. Esse modelo busca evidenciar padrões de atividade no campo das políticas públicas, especialmente o caráter seriado das ações políticas que usualmente se apresentam em seu desenvolvimento (Dye, 2011). Biasoli e Sorrentino (2018, p. 6) afirmam que “o ciclo da política tem caráter didático, mas compreender o processo dinâmico, mutante e complexo, bem como suas interfaces com distintas dimensões, é elemento fundamental para a efetivação de políticas estruturantes e participativas”.

Souza (2007) compreende esse processo como um ciclo deliberativo, cuja característica intrínseca é o dinamismo e o aprendizado. Por essa razão, a abordagem é denominada ciclo, uma vez que, à medida que as fases avançam e os resultados são avaliados, torna-se possível utilizá-los em novas formulações ou em ajustes na implementação (Dye, 2011).

Nessa perspectiva de compreensão da implementação de políticas públicas, parte-se do entendimento de que esta constitui uma das etapas do ciclo de políticas (*policy cycle*). Marques (2024, p. 108) afirma que as fases mais recorrentes são: agenda, formulação, implementação e avaliação. Assim, a formulação de uma política tem início com a definição do que é prioritário para o poder público. Nesse sentido, a fase da agenda caracteriza-se pela identificação de problemas que demandam maior atenção, considerando aspectos como indicadores (dados que expressam determinada realidade), grau de urgência e disponibilidade de recursos.

A agenda consiste no conjunto de proposições às quais o governo e os atores a ele vinculados dedicam atenção em determinado momento. Para Rua (2009), “uma agenda de políticas

consiste em uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse” (Rua, 2009, p. 66). Destaca-se que diferentes grupos sociais podem apresentar demandas e exercer pressão para que determinados temas sejam incorporados à agenda política do Estado, indicando que esse processo não ocorre de forma isolada pelo governo, mas com maior ou menor participação da sociedade civil.

Desse modo, a definição da agenda busca explicitar o conjunto de fatores que levam questões sociais a serem reconhecidas como problemas políticos passíveis de intervenção por meio de políticas públicas (Dye, 2011; Saravia, 2006; Souza, 2007). Uma questão passa a integrar a agenda governamental quando desperta o interesse dos formuladores de políticas, constituindo uma etapa crucial do processo, pois mobiliza recursos e atores com capacidade de influência. Jannuzzi (2017) ressalta que, nesse momento, é fundamental dispor de indicadores que dimensionem e caracterizem os problemas sociais, fornecendo argumentos “aos grupos de pressão e à sociedade na disputa de prioridades na agenda social e na alocação de recursos orçamentários” (Jannuzzi, 2017, p. 150).

A fase de formulação ou construção da política apresenta estreita relação com a fase da agenda, uma vez que envolve a definição dos problemas, a elaboração de alternativas e a tomada de decisão. Nessa etapa, são construídas alternativas para enfrentar os problemas públicos identificados (Dye, 2011; Frey, 2000; Saravia, 2006). Trata-se de um processo permeado por disputas em torno da produção dos textos políticos, envolvendo negociações e conciliações de interesses tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo (Fonseca, 2016). Souza (2006, p. 26) destaca que essa fase “constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

A fase de implementação corresponde ao momento em que as políticas formuladas são efetivamente colocadas em prática (Lotta, 2010). Trata-se da execução das decisões previamente adotadas, quando a política se transforma em programa por meio da criação de condições iniciais para sua realização. Nesse sentido, a implementação configura-se como etapa fundamental do ciclo, “na qual são desenvolvidas as atividades pelas quais se pretende que os objetivos, tidos como desejáveis, sejam alcançados” (Arretche, 2001, p. 47). Nessa fase, diversos atores — como órgãos públicos, empresas privadas, diferentes níveis de governo e organizações da sociedade civil — articulam-se em torno de objetivos e crenças comuns.

Rua (2009, p. 94) afirma que “a implementação é um processo de múltiplos estágios que compreende diversas decisões voltadas à execução de uma decisão básica, previamente definida em um conjunto de instrumentos legais”. Ainda segundo a autora, a implementação envolve o conjunto de eventos e atividades posteriores à definição das diretrizes da política, incluindo tanto os esforços administrativos quanto seus impactos substantivos sobre a sociedade (Rua, 2009).

A fase de avaliação constitui um elemento decisivo no ciclo das políticas públicas, pois envolve a análise de seus impactos. Segundo Vieira (2021, p. 25), trata-se de “uma etapa fundamental no ciclo de política, pois possibilita o monitoramento da implementação e permite a realização de ajustes para o alcance dos objetivos propostos”. Contudo, a autora ressalta que a avaliação não deve ser compreendida apenas como etapa final, mas como um processo contínuo que perpassa todo o ciclo, desde a formulação da agenda até a implementação (Vieira, 2021, p. 98-99).

Diante dessas fases, Perez (2010) observa que o processo de formulação tende a receber maior atenção do que o de implementação, uma vez que os analistas frequentemente priorizam a elaboração das políticas em detrimento dos processos que asseguram sua efetivação. Isso se deve,

em parte, à tendência de os tomadores de decisão assumirem que as decisões, por si só, produzem mudanças. Assim, “a implementação não é vista como parte integral da formulação da política, mas como algo a ser realizado posteriormente, por acréscimo” (Perez, 2010, p. 1181-1182).

A abordagem do ciclo de políticas proposta por Ball e colaboradores desenvolve-se como um processo contínuo estruturado em cinco contextos inter-relacionados: contexto de influência, contexto da produção do texto, contexto da prática, contexto dos resultados e contexto da estratégia política. Esses contextos não possuem uma dimensão linear ou sequencial, tampouco se configuram como etapas rígidas.

Cada contexto envolve arenas, espaços e grupos de interesse, sendo atravessado por disputas e embates (Bowe *et al.*, 1992). Ball destaca que “os contextos podem ser pensados de outras maneiras e podem ser ‘alinhados’ uns dentro dos outros, sendo necessário considerar as dimensões de tempo e espaço nas políticas” (Mainardes; Marcondes, 2009, p. 306-307). Nessa perspectiva, os contextos são compreendidos como campos de força nos quais os sujeitos atuam, sendo que “iniciam e ativam processos de políticas e escolhas continuamente construídos e desenvolvidos, tanto interna quanto externamente, em relação aos imperativos e às expectativas das políticas” (Ball *et al.*, 2021, p. 42).

A teoria da atuação (*policy enactment*): rupturas com a implementação linear

A partir das contribuições da abordagem do Ciclo de Políticas, considera-se o contexto da prática, compreendendo-se que é nesse âmbito que as políticas ganham sentido, sendo “mediadas, disputadas e, às vezes, ignoradas” (Silva, 2022, p. 217).

Ball *et al.* (2021) utilizam o conceito de atuação na política (*policy enactment*) em vez de implementação. O uso desse conceito baseia-se na premissa de que “colocar a política em prática é um processo criativo, sofisticado e complexo” (Santos, 2016, p. 275), uma vez que todos os envolvidos desempenham algum papel na interpretação e na atuação das políticas nas instituições em que trabalham. O percurso da política formulada até sua efetivação no contexto da prática é permeado pelas ações dos sujeitos que a interpretam e criam os meios e as condições para efetivá-la — ou não.

Dessa maneira, a interpretação das políticas pelos diferentes agentes sociais — atores e operadores da política — constitui aspecto crucial nesse processo, pois tais sujeitos podem interpretá-las de formas distintas, considerando suas perspectivas, interesses e valores. Essas interpretações moldam a forma como as políticas são desenvolvidas e influenciam os resultados alcançados. Nesse sentido, “o contexto da prática é um campo complexo e dinâmico, em que as políticas não são meramente implementadas, mas sujeitas a processos de interpretação, reinterpretação e tradução, realizados pelos diversos atores que as colocam em ação no cotidiano da escola” (Ball *et al.*, 2021, p. 201).

Na atuação, os atores da política utilizam diferentes recursos para realizar “leituras” e interpretações a partir de suas vivências, uma vez que as políticas são confrontadas com compromissos preexistentes, valores e formas de experiência. Parte-se, então, do conceito de implementação como uma das fases do ciclo de políticas (*policy cycle*). Nesse sentido, buscou-se compreender, a partir de autores que estudam esse processo, o que se entende por implementação. Inicialmente, encontra-se que a implementação é concebida como colocar em prática, executar, dirigir e administrar (Meny; Thoenig, 1992).

Na atualidade, entretanto, admite-se que a implementação não é algo óbvio. Trata-se de uma fase do processo político que exige planejamento, tomada de decisão, organização do aparato administrativo e mobilização de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para viabilizar a política. A implementação é, portanto, uma etapa dinâmica, com significado próprio, que não se restringe à mera tradução de uma política em ação, podendo, inclusive, transformá-la.

É importante ressaltar que os agentes sociais — atores e operadores da política — também possuem o poder de não efetivar as políticas. Podem tomar decisões contrárias às diretrizes estabelecidas, ignorá-las ou até mesmo inviabilizar sua execução. Assim, o percurso da política até sua efetivação no contexto da prática é influenciado pelas ações desses sujeitos, que criam (ou não) as condições para sua implementação. Tais ações moldam os resultados finais e podem determinar o sucesso ou o fracasso das políticas. Torna-se, portanto, fundamental compreender o papel desses agentes e buscar formas de promover interpretações e práticas mais efetivas (Lotta, 2018).

Rua (1997) assevera que a implementação diz respeito às ações necessárias para que uma política saia do papel e funcione efetivamente. Pode ser compreendida como um conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, com vistas à obtenção de objetivos definidos antes ou durante sua execução. Bardach (1977), por sua vez, concebe a implementação como um processo de interação estratégica entre diversos interesses, aproximando-a da ideia de jogo, no qual múltiplos atores, com diferentes estratégias e níveis de poder, interagem em contextos de incerteza.

Cabe destacar que a atuação na política, segundo Ball *et al.* (2021), refere-se ao papel e ao comportamento dos diferentes atores envolvidos no processo político, como gestores públicos, burocratas de médio escalão e implementadores. Esses sujeitos podem influenciar decisivamente o curso das políticas, inclusive modificando seus rumos. Os autores criticam a visão linear do ciclo de políticas, especialmente a separação entre formulação e implementação, semelhante à dicotomia entre política e administração. Segundo essa perspectiva, muitos problemas poderiam ser evitados caso houvesse maior articulação entre essas fases desde a formulação.

A ausência de compreensão de que a política não é automaticamente traduzida em ação — e de que mudanças ocorrem durante sua execução — contribui para o distanciamento entre formulação e implementação. Pressman e Wildavsky (1984) demonstram que a implementação não ocorre de forma ordenada, exigindo múltiplas decisões, aprovações e negociações entre diversos participantes. Além disso, os atores envolvidos representam interesses institucionais específicos, o que complexifica ainda mais o processo.

Nesse contínuo, a fase de implementação mantém grande relevância prática para os tomadores de decisão, pois é nesse momento que se concentram “os maiores problemas ou dificuldades que impedem o alcance dos objetivos da política” (Perez, 2010, p. 1182). Por isso, a implementação tem sido considerada o “elo perdido” nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental (Silva; Melo, 2000). Najberg (2006) destaca que traduzir programas em prática não é tarefa simples, devido a fatores relacionados à natureza do problema, ao contexto e ao aparato administrativo responsável, o que faz com que muitos programas não sejam implementados conforme previsto.

Lima e D’Ascenzi (2014) contribuem ao afirmar que o distanciamento entre o conjunto de ações implementadas e o desenho original da política pode tornar o processo problemático, expressando a ideia de que o sucesso da política seria atribuído à qualidade de seu desenho, enquanto o fracasso seria decorrente de sua execução. Assim, a implementação deve ser compreendida como um processo complexo, constituído por uma dinâmica temporal mutável, que envolve diferentes etapas e a inter-relação entre política, sujeitos e contextos (Vieira, 2021).

Desse modo, a implementação, entendida a partir da atuação dos atores, configura-se como um campo fértil de investigação, sendo denominada por Perez (2010, p. 1182) como a “caixa preta” do processo de políticas públicas. Embora pareça evidente que a formulação de uma política seja seguida por sua implementação, sua execução revela-se frequentemente problemática, sobretudo quando concebida de forma linear e hierárquica, desconsiderando o papel ativo dos diferentes agentes envolvidos.

Oliveira (2006) aponta que um dos fatores que levam a falhas nas políticas públicas é a dissociação entre elaboração e implementação. Uma primeira visão associa o planejamento à elaboração de planos detalhados, partindo do pressuposto de que sua execução ocorrerá automaticamente se forem bem estruturados e financiados. Uma segunda perspectiva reconhece a importância da implementação, mas ainda privilegia a qualidade do plano como fator determinante do sucesso. Já uma abordagem mais contemporânea enfatiza a necessidade de mecanismos de gestão da implementação, como monitoramento, auditorias e acompanhamento técnico.

Nesse contexto, para minimizar problemas decorrentes de conflitos de interesse, torna-se fundamental promover a cooperação entre os participantes ao longo de todas as fases do ciclo de políticas. Lima e D’Ascenzi (2014) sugerem a construção de instituições e mecanismos que favoreçam contextos cooperativos. Nogueira e Fagundes (2017) complementam que a implementação corresponde à execução de atividades orientadas ao alcance de metas definidas, mas também constitui um momento de novas decisões e negociações.

Os contextos da atuação nas políticas: mapeamento e interrelações

A abordagem do ciclo de políticas e dos contextos que se inter-relacionam nesse movimento contínuo materializa-se em um processo no qual se compreende que as políticas não são meramente implementadas, mas colocadas em ação pelos sujeitos/atores, com diversas adaptações. Ou seja, são interpretadas e traduzidas de múltiplas formas, de acordo com diferentes dimensões contextuais. Isso é possível em razão da existência de certo grau de autonomia no contexto em que a política se insere.

A partir do contexto da prática — que se refaz em um ambiente complexo e dinâmico — as políticas não são simplesmente implementadas (micropolítica), mas submetidas a processos de interpretação, reinterpretação e tradução, realizados pelos diversos atores que as colocam em ação no cotidiano escolar.

Nesse sentido, “há um contexto social e uma materialidade para a política” (Ball *et al.*, 2021, p. 201), no qual as políticas são interpretadas, atuadas e recontextualizadas pelos diferentes atores em suas práticas (Ball; Bowe, 1992; Mainardes, 2006; Ball *et al.*, 2021). Conforme afirmam Ball, Maguire e Braun (2021), “a política é feita pelos(as) e para os(as) atores e sujeitos, sujeitos e objetos da política. A política é inscrita nos corpos e produz posições específicas dos sujeitos” (Ball *et al.*, 2021, p. 13). Portanto, o conceito assumido pelos autores é o de atuação, em que as políticas são transformadas em ação por meio de processos de interpretação e tradução.

A atuação, nesse sentido, “não constitui um momento pontual, mas um processo emoldurado por fatores institucionais que envolvem uma gama de atores” (Lopes, 2016, p. 14). Ela atribui sentidos à resolução de problemas, implicando o compromisso com a “melhoria”, de modo que os sujeitos possam incorporar esse compromisso às suas trajetórias profissionais. Tais atores situam-se em diferentes espaços e arenas, marcados pelas (in)coerências da política e pelas variações entre interpretação e tradução; por isso, não podem ser considerados homogêneos. Nesse contexto, “a teoria da atuação oferece conceitos e elementos mais concretos para a identificação dos

processos de interpretação e tradução em dimensões contextuais objetivas” (Mainardes, 2018, p. 7).

Segundo Ball *et al.* (2021), a atuação das políticas depende de contextos interligados que podem atuar como restrição, pressão ou facilitação. Ainda que possam apresentar semelhanças, cada instituição de ensino possui características próprias que conferem particularidades à atuação das políticas. Os autores ressaltam que tais contextos são frequentemente negligenciados, mas devem ser considerados na análise. Em suas palavras, “o material, o estrutural e o relacional precisam ser incorporados na análise de políticas, a fim de compreender melhor as atuações das políticas no âmbito institucional” (Ball *et al.*, 2021, p. 37).

Para auxiliar na análise desses contextos, os autores elaboraram uma tipologia “que confronta e mapeia sistematicamente diferentes aspectos do contexto. Sob os títulos de contextos situados, culturas profissionais, materiais e contextos externos, examinaremos o papel do contexto na formação da atuação nas políticas” (Ball *et al.*, 2021, p. 35). A compreensão da atuação como um processo criativo, associada ao estudo dos contextos, é relevante, uma vez que as escolas possuem ambientes, histórias e condições específicas que influenciam e transformam as políticas, submetendo-as a processos de interpretação, reinterpretação, tradução, criação e recriação (Ball *et al.*, 2021).

Ball detalha sua teoria ao apresentar dimensões contextuais que permitem mapear diferentes aspectos da escola e o papel de cada um no processo de atuação das políticas:

contextos situados (ex.: localidade, histórias escolares e matrículas); culturas profissionais (ex.: valores, compromissos e experiências dos professores e gestão da política nas escolas); contextos materiais (ex.: funcionários, orçamento, edifícios, tecnologia e infraestrutura); contextos externos (ex.: grau e qualidade do apoio das autoridades locais, pressões e expectativas do contexto político mais amplo, como classificações, posições em rankings, requisitos legais e responsabilidades) (Ball *et al.*, 2021, p. 38).

Os contextos situados consideram a localização da instituição, permitindo reconhecer o perfil dos estudantes e suas expectativas em relação à escola. Incluem também o histórico institucional, seu reconhecimento social e os principais acontecimentos que marcaram sua trajetória. Abrangem, ainda, valores, filosofia institucional e características influenciadas por aspectos locais (Ball *et al.*, 2021). De acordo com os autores, “algumas políticas são formuladas ‘acima’ e outras são produzidas nas escolas ou pelas autoridades locais” (Ball *et al.*, 2021, p. 19), de modo que “colocar as políticas em prática é um processo criativo, sofisticado e complexo” (Ball *et al.*, 2021, p. 21).

O contexto das culturas profissionais refere-se aos atores de política, isto é, àqueles diretamente envolvidos com a política no cotidiano escolar. Esse contexto abrange o comprometimento, os valores, as experiências e as formas de gestão dos professores e demais profissionais. Os atores podem aderir ou resistir às políticas, dependendo de seu ethos e de sua cultura profissional, interpretando-as a partir de “suas próprias experiências, seus ceticismos e suas críticas” (Ball *et al.*, 2021, p. 30), bem como de suas posições de identidade e subjetividade.

Assim, reconhecer as culturas e trajetórias dos atores de política permite compreender seus discursos e práticas, relacionando essas dimensões à atuação das políticas (Ball *et al.*, 2021). A cultura profissional desempenha papel fundamental nesse processo, uma vez que os docentes se configuram como atores centrais, interpretando e traduzindo as políticas de diferentes formas, assumindo múltiplas posições e exercendo distintos papéis.

Cada ator ocupa uma posição específica no processo de atuação. Como afirmam Ball *et al.* (2021, p. 46), os “atores de política estão sempre posicionados; como as políticas são vistas e compreendidas depende de ‘onde’, de forma figurativa e literal, estamos”. Nesse sentido, o contexto material refere-se às condições físicas e estruturais da instituição — como edifícios, orçamento, equipamentos e infraestrutura — que podem tanto viabilizar quanto limitar a atuação das políticas. Inclui também aspectos financeiros, como número de funcionários e salários, que influenciam diretamente a implementação das ações.

Quanto ao contexto externo, Ball *et al.* (2021, p. 57), ao analisarem escolas inglesas, definem-no como o conjunto de “pressões e expectativas geradas pelos quadros de políticas locais e nacionais mais amplas”, como rankings de qualidade educacional. Essas pressões, oriundas da comunidade e de instâncias externas, influenciam o cenário institucional, podendo favorecer ou dificultar a atuação das políticas. Envolvem, ainda, relações com outras escolas, apoio de autoridades locais e expectativas sociais, impactando decisões relativas à adoção, interpretação e reinterpretação de políticas públicas.

Ball *et al.* (2021) afirmam que:

no centro da atuação na política está a escola — mas a escola não é uma entidade simples nem coerente. As escolas não são uma peça única; são formadas por grupos diversos e sobrepostos de pessoas, artefatos e práticas. Além disso, constituem-se como espaços dinâmicos, que variam ao longo do tempo — no ano, no semestre ou no cotidiano. São organizações orgânicas, em parte produto de seus contextos — perfis de pessoal, matrículas e aspirações familiares — e influenciadas por aspectos materiais, como infraestrutura e ambiente. Há um contexto social e uma materialidade para a política (Ball *et al.*, 2021, p. 201).

É importante destacar que múltiplas políticas são simultaneamente atuadas na escola, em diferentes tempos, espaços e formas. Algumas se articulam, outras entram em tensão ou se sobrepõem, configurando verdadeiras bricolagens que exigem dos atores uma ação criativa, coletiva, porém limitada. Trata-se de um exercício constante de negociação — por vezes, um “malabarismo” — para responder às demandas das políticas, nem sempre permitindo a construção de soluções ideais para cada contexto.

Nesse sentido, a atuação é mais abrangente que a implementação, pois incorpora especificidades históricas e sociais. Na prática, “atores políticos se utilizam de diferentes recursos, produzindo suas leituras e interpretações com base em suas experiências, ceticismos e críticas” (Lopes, 2016, p. 15). Assim, os professores configuram-se como atores centrais no contexto da prática, sendo compreendidos como *meaning-makers*, isto é, sujeitos que produzem sentidos, “pois têm o poder de acessar a mágica do significante” (Lopes, 2016, p. 94), atuando de forma criativa na construção e ressignificação das políticas.

Interpretação e tradução: o processo de materialização da política na prática

Nesse segmento, a interpretação constitui o processo de buscar compreender a política, ou seja, “é a leitura inicial, o *making sense* da política”, um fazer sentido da política — o que este texto significa para nós? O que temos de fazer? Temos de fazer alguma coisa? Trata-se de uma leitura política e substancial — uma “decodificação” que é, ao mesmo tempo, retrospectiva e prospectiva (Ball *et al.*, 2021, p. 68). É um processo político-institucional, uma estratégia que define a posição da escola em relação à política; isto é, implica compromisso e vinculação com as variadas linguagens da política. Essa pode ser “vendida” aos diferentes atores de modos diversos, de acordo com a realidade e o grau de comprometimento destes com a educação. Geralmente, é realizada por atores

que ocupam cargos de autoridade (diretores, inspetores, coordenadores), os quais atribuem significados e também “peneiram detritos da política” (Mainardes, 2018, p. 6).

Essa leitura inicial que conduz à interpretação da política pode ser concebida como a possibilidade de captar sentidos. “São momentos de recontextualização, diferentes pontos de articulação e autorização para tornar prioritária alguma coisa. Tal processo é político-institucional e envolve um engajamento nas linguagens da política” (Lopes, 2016, p. 45), configurando-se, portanto, como um processo de criação de significados. Já a tradução configura-se como uma construção dinâmica, interativa e inventiva, constantemente reinterpretada e contextualizada, capaz de apreender a fluidez dos processos políticos, pois enfatiza a elaboração de problemas e discursos, exigindo uma rede de atores atuantes na reconstrução dos sentidos da política.

A tradução pode ser compreendida como um terceiro elemento, um espaço intermediário entre política e prática. Esse processo ocorre por meio de estratégias de divulgação em conversas, reuniões, planos, eventos, consultas a websites, produção de artefatos e empréstimo de ideias e práticas de outras escolas (Mainardes, 2006). Para Ball *et al.* (2021, p. 70), as traduções “dão valor simbólico à política”, na medida em que incidem sobre a formação do discurso político e sobre a interpretação que os profissionais, no contexto da prática, realizam ao relacionar os textos da política com a ação. A tradução está, portanto, mais diretamente vinculada à forma prática que as políticas assumem, isto é, a como as políticas redefinem as práticas e como as práticas, por sua vez, redefinem as políticas. Assim, a interpretação aproxima-se do compromisso com as linguagens da política, enquanto a tradução se vincula às linguagens da prática (Ball *et al.*, 2021).

Há, portanto, uma distinção heurística entre interpretação e tradução. A primeira corresponde a uma leitura inicial, um trabalho de decodificação da política pelos sujeitos escolares, a partir de eventos e reuniões, em um movimento de interpretação e produção de significados. Já a tradução refere-se à transformação da política em “materiais, práticas, conceitos, procedimentos e orientações” (Ball *et al.*, 2021, p. 70) por meio da ação, sendo esta ação reflexo da interpretação atribuída. Nesse sentido, Ball *et al.* (2021) reiteram que:

a interpretação constitui um compromisso com as linguagens da política, ao passo que a tradução se aproxima das linguagens da prática. Trata-se de um processo interativo de produção de textos institucionais e de sua efetivação, isto é, de “atuar” sobre a política por meio de táticas que incluem conversas, reuniões, planos, eventos, “caminhadas da aprendizagem”, bem como a produção de artefatos e o empréstimo de ideias e práticas de outras escolas (Ball *et al.*, 2021, p. 69).

A tradução é, portanto, um processo produtivo e criativo, que envolve a elaboração de ideias e estratégias para colocar a política em ação. O processo de produzir conjuntos de ideias sobre as políticas, que passam a integrar o “tido como evidente” da escola, envolve frequentemente a criação de representações e traduções — simulacros de textos de políticas primários (Ball *et al.*, 2021, p. 171). É por meio da elaboração de um “conjunto de artefatos, experiências, recursos materiais e atividades em serviço” que as políticas são traduzidas e representadas, com a finalidade de documentar e ilustrar “o que deve ser feito, ou qual é a conduta desejável” (Ball *et al.*, 2021, p. 172).

A noção de tradução problematiza a política ao concebê-la como um processo contínuo de deslocamento, perturbação, transformação e negociação. Nesse sentido, lança nova luz sobre a implementação — ou sobre como as políticas se deslocam da sua formulação até a “linha de frente” da prática. Além disso, a tradução, enquanto estrutura conceitual, contribui para tornar visível o trabalho dos tradutores, agentes e mediadores — “aqueles agentes translocais que mediam linguagens, contextos, locais e níveis” (Clarke, 2005, p. 8).

Nessa tessitura, em que a política produz posições de sujeito e na qual os professores são simultaneamente atores e sujeitos, inseridos em uma trama de relações de poder que nem sempre prescreve diretamente ações, mas cria condições para sua realização (Ball, 1994), adota-se a interpretação como meio de compreender como os professores realizam a leitura inicial e decodificam estratégias a partir de sua prática pedagógica, considerando a interação entre as demandas da escola e as exigências políticas. A tradução, por sua vez, permite compreender como os professores efetivam a política por meio de ações e estratégias no contexto da prática, em um movimento contínuo de transformação, adaptação e comprometimento, uma vez que ultrapassa a interpretação ao assumir um caráter ativo, produtivo e criativo.

Lopes (2016) corrobora essa perspectiva ao afirmar que:

Toda interpretação está sujeita à possibilidade do fracasso, o fracasso ao qual qualquer leitura e qualquer política estão fadadas. Se os significados são radicalmente contextuais, sempre traduzidos, uma política para se instituir está fadada a ser traduzida, traída, deslocada. Não há como repetir a sintaxe de um suposto ponto de partida, não há como recriar um contexto ou as circunstâncias de um sentido suposto como original. O sentido será sempre outro. Entretanto, aí reside a potência de uma política: a possibilidade de fracasso também expressa sua força. Só pode fracassar, a política que se hegemonizou, que fez circular seus textos e estes foram submetidos a diferentes leituras, foram apropriados de diferentes formas, traduzidos de forma a criar diferentes contextos (Lopes, 2016, p. 9).

Os professores oscilam, portanto, entre dinâmicas criativas e submissas, entre a possibilidade de resistir aos discursos políticos impositivos e a de aquiescer a eles. Tal decisão não é meramente individual, mas depende do contexto institucional que acolhe a política, no qual eventos e encontros cotidianos constituem espaços privilegiados de análise, bem como dos textos que a disseminam — sejam eles normativos ou materializados em artefatos institucionais, como pôsteres, informativos, planos e materiais de divulgação. Espera-se que escolas e professores sejam capazes de atuar nas políticas implementadas, muitas vezes elaboradas em contextos verticalizados e, não raro, contraditórios (Ball *et al.*, 2021). Nesse cenário, “a política produz posições de sujeito, e nelas os professores são significados tanto como atores quanto como sujeitos” (Lopes, 2016, p. 133). A política envolve relações de poder: nem sempre prescreve ações, mas cria circunstâncias para que elas ocorram (Ball, 1994). Assim, as políticas constituem sempre versões sedimentadas de interpretações de interpretações.

Considerações finais

O presente ensaio teórico percorreu a trajetória conceitual e analítica das políticas públicas, evidenciando os limites das abordagens tradicionais que concebem a implementação como etapa linear, derivada e subordinada à formulação. Ao tensionar essa racionalidade técnico-instrumental, o estudo reafirma a necessidade de compreender a política como um processo contingente, relacional e historicamente situado, atravessado por disputas de poder, regimes de verdade e múltiplas racionalidades em interação. Nesse quadro, a superação da dicotomia formulação/implementação não se apresenta apenas como um refinamento analítico, mas como uma exigência epistemológica para apreender a complexidade dos fenômenos educativos e das práticas governamentais.

A interlocução com o Ciclo de Políticas e com a Teoria da Atuação (*Policy enactment*) permitiu deslocar o foco da análise para a dinâmica de circulação, mediação e recontextualização das políticas. Tal deslocamento implica reconhecer que os contextos de influência, produção de texto, prática, resultados e estratégia não operam como etapas sequenciais, mas como dimensões

simultâneas e interdependentes, nas quais diferentes atores — estatais e não estatais, locais e transnacionais — produzem, disputam e estabilizam sentidos. Nessa perspectiva, a política emerge como texto e como discurso, mas também como prática social situada, sendo continuamente (re)construída por meio de processos de interpretação e tradução que articulam constrangimentos estruturais e possibilidades de agência.

Importa, nesse sentido, evitar uma leitura reducionista da Teoria da Atuação que a restrinja ao âmbito escolar ou que atribua aos professores um papel universalizante na “solução” das políticas. Embora o contexto da prática — e, nele, a escola — constitua um *locus* privilegiado de investigação empírica, ele não esgota a complexidade do fenômeno político. A atuação das políticas é atravessada por múltiplos condicionantes — materiais, organizacionais, discursivos e afetivos — e por uma heterogeneidade de atores que incluem gestores, formuladores, organismos internacionais, redes privadas, comunidades locais e dispositivos técnico-burocráticos. Assim, a centralidade atribuída aos professores deve ser compreendida relacionalmente, isto é, como parte de um ecossistema mais amplo de mediações, no qual sua agência é simultaneamente possibilitada e limitada por estruturas, normas, recursos e regimes de *accountability*.

Desse modo, a noção de atores como *meaning-makers* não pode ser interpretada como expressão de autonomia plena, mas como indicativo de uma agência situada, que se exerce em condições de ambiguidade, pressão e incerteza. Os processos de interpretação (como leitura e atribuição de sentido aos textos políticos) e de tradução (como materialização desses sentidos em práticas, rotinas e artefatos) são profundamente marcados pelas histórias institucionais, culturas profissionais, disposições subjetivas e infraestruturas disponíveis. A política, portanto, não é simplesmente implementada nem livremente reinventada: ela é atuada em um campo de forças, no qual coexistem conformidade, resistência, acomodação e invenção.

Nessa direção, conclui-se que a Teoria da Atuação oferece uma lente analítica potente para desnaturalizar a ideia de políticas como prescrições homogêneas e universalmente aplicáveis, ao evidenciar sua natureza processual, situada e contingente. Contudo, seu potencial explicativo depende de uma leitura que a reinscreva no conjunto mais amplo de debates sobre o contexto da prática e suas articulações com os demais contextos do ciclo de políticas. Isso implica reconhecer que a produção de efeitos das políticas resulta de múltiplas camadas de mediação e não pode ser atribuída, de forma isolada, a um único grupo de atores ou a um único espaço institucional.

Para o campo da pesquisa e da gestão educacional, coloca-se, assim, o desafio de avançar em análises que articulem níveis macro, meso e micro, evitando tanto o determinismo estrutural quanto o voluntarismo centrado nos sujeitos. Trata-se de compreender a política como prática social complexa, cuja inteligibilidade exige atenção às condições concretas de sua atuação, às redes de atores envolvidos e às disputas que configuram seus sentidos e efeitos. Nessa perspectiva, mais do que buscar fidelidade aos textos normativos, impõe-se a necessidade de compreender como as políticas são efetivamente vividas, negociadas e transformadas nos diversos contextos em que ganham existência, reafirmando seu caráter aberto, processual e intrinsecamente político.

Referências

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. *Revista Agenda Política*, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015. DOI: <https://doi.org/10.31990/10.31990/agenda.ano.volume.numero>

ARENDT, H. **O que é política?** Tradução: Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

ARRETCHE, M; BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/1898> Acesso: 10 out. 2025.

BALL, S. J. **Educational reform: a critical post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J. Intelectuais ou técnicos? o papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. In: Ball, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.) São Paulo, Cortez, 2011. p. 78-99.

BALL, S. J. What is policy? 21 years later: Reflections on the possibilities of policy research. **Discourse: Studies in the cultural politics of education**, [s.l.], v. 36, n. 3, p. 306-313, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/01596306.2015.1015279>

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the 'implementation' of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of curriculum studies**, [s.l.], v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992. DOI: <https://doi.org/10.1080/0022027920240201>

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. 2.ed. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2021.

BARDACH, E. **The implementation game: What happens after a bill becomes a law**. Cambridge: MIT press, 1977.

BIASOLI, S; SORRENTINO, M. Dimensões das políticas públicas de educação ambiental: a necessária inclusão da política do cotidiano. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 21, e00144, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0144r2vu18L2AO>

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

CHAUÍ, M. **Introdução à história da filosofia**. São Paulo: Companhia das Letras, v. 1, 2002.

CLARKE, J. **What's culture got to do with it?** Paper presented to Research Seminar Anthropological Approaches to Studying Welfare, University of Aarhus, Denmark, 16-18 November, 2005.

COSTA, L. C; PANIAGO, E. A. F. Direito a alimentação: o problema da efetividade dos direitos e garantias fundamentais. **Novos Direitos**, [s.l.], v. 3, n. 1, p. 32-47, 2016.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Boston: Longman, 2011.

FERREIRA, V. da R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395129522>

FONSECA, F. A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 406-417, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395162646>

FREY, K. Políticas públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 10 out. 2025.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 22-39, 2009.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. *In*: MADEIRA, L. M. (Orgs.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014, p. 50-63.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, p. 145-173, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987318266607>

LOPES, A. C. A teoria da atuação de Stephen Ball: e se a noção de discurso fosse outra? **Education Policy Analysis Archives**, [s.l.], v. 24, p. 25-25, 2016. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.24.2111>

LOUREIRO, C. F. B. **Trajetória e Fundamentos da Educação Ambiental**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & sociedade**, Campinas, v. 27, p. 47-69, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003>

MAINARDES, J. **Reinterpretando os ciclos de aprendizagem**. São Paulo: Cortez, 2007.

MAINARDES, J. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230034>

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, p. 303-318, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100015>

MARQUES, R. **Educação ambiental no sistema de ensino de Cabo Verde: análise do processo de implementação da política caboverdiana de educação ambiental à luz do Ciclo de Políticas e da Teoria da Atuação**. 2024. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024.

MENY, Y.; THOENIG, J.; MORATA, F. **Las políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.

MULLER, P; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NAJBERG, E. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Revista Interface**, Natal, v. 3, n. 2, 2006.

NOGUEIRA, V. M. R.; FAGUNDES, H. S. Implementação de políticas públicas: uma questão em debate. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 2, Florianópolis, 2017. **Anais [...]**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-287, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200006>

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. *In*: PALUMBO, D. J. **Política de capacitação dos profissionais da educação**. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989, p. 35-61.

PEREZ, J. R. R. Is important analyze implementation of educational policies nowadays? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, p. 1179-1193, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400007>

RAYMUNDO, G. M. **O papel do poder judiciário na implementação de políticas públicas**: sob a ótica do acesso à ordem jurídica justa. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

RUA, M. das G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, v. 1, p. 28-29, 2006.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SANTOS, J. M. C. T. Promulgação de políticas na escola: considerações a partir da Teoria de Atuação e do Ciclo de Políticas. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, v. 38, n. 3, p. 271-282, 2016. DOI: <https://doi.org/10.4025/actascieduc.v38i3.26768>

SILVA, P. H. P. Uma aproximação entre a mitologia dos orixás e o currículo escolar no ensino fundamental I. *In*: XVII SEMANA DE EDUCAÇÃO DA PERTENÇA AFRO-BRASILEIRA, **Anais [...]**. Vitória da Conquista: Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2022, p. 217-218.

SILVA, P. L. B; MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, 2000.

SORRENTINO, M.; TRAJBER, R.; MENDONÇA, P.; FERRARO JUNIOR, L. A. Educação ambiental como política pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 02, p. 287-299, 2005.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, p. 20-45, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

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

VIEIRA, S. R. **Matriz de indicadores para avaliação das políticas públicas de educação ambiental no contexto escolar**: uma análise a partir do ciclo de políticas e da teoria da atuação. 2021. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2021.

VIEGAS, E. R. dos S.; SANTANA, C. F. P. Á.; NODA, C. M. C. O conceito de política pública e suas ramificações: alguns apontamentos. SEMINÁRIO DE FORMAÇÃO DOCENTE: intersecção entre universidade e escola. **Anais** [...]. Dourados: Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, v. 3, n. 3, 2019, p. 868-879.

Recebido em: 20/03/2026

Versão corrigida recebida em: 30/04/2026

Aceito em: 02/05/2026

Publicado online em: 11/05/2026