

Implementação de Políticas Públicas: conceito e principais fatores intervenientes

Silvana Menegoto Nogueira Di Giusto
Universidade Cidade de São Paulo (UNICID)
silgiusto@uol.com.br

Vanda Mendes Ribeiro
Universidade Cidade de São Paulo (UNICID)
vandaribeiro2@gmail.com

Resumo: Este artigo tem como objetivo apresentar o conceito de “implementação de políticas públicas” e os principais fatores que interferem nessa fase da política. As referências vieram de levantamento feito na Scielo com as palavras-chave “implementação de políticas públicas” e “Políticas Educacionais” no ano de 2017, além de pesquisas apresentadas em reuniões da Reippe. A partir da literatura utilizada, depreende-se que a implementação de políticas públicas pode ser considerada uma fase da política na qual agentes implementadores interagem na oferta, aos beneficiários, de serviços públicos previstos em diretrizes. De acordo com essa literatura, a implementação não é a simples execução racional de diretrizes mas, fundamentalmente, fruto de interações realizadas com finalidades, nas quais interferem um conjunto de fatores: os diferentes contextos, condições de trabalho, padrões de interações entre os agentes implementadores, discricionariedade desses agentes, suas diversas interpretações decorrentes dos processos de comunicação, treinamentos e também suas crenças e valores pessoais.

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

Public policy implementation: concept and the main intervening factors

Abstract: This paper presents the concept of “public policies implementation” and the main factors that interfere in this phase of policy. The references came from a survey done in Scielo with the keywords “public policies implementation” and “Educational Policies”, in the year 2017, in addition to research presented at meetings of Reippe. From the literature used, it can be seen that the implementation of public policies can be considered a phase of the policy in which implementing agents interact in the provision of public services foreseen in guidelines to the beneficiaries. For this literature, the implementation is not the simple rational execution of guidelines, but, fundamentally, the fruit of interactions carried out with purposes, in which they interfere a set of factors, among them: the different contexts, working conditions, patterns of interactions between the implementing agents, the discretion of these agents, their different interpretations resulting from communication processes, training and also their personal beliefs and values.

Keywords: Public Policy Implementation. Educational Policies. Educational Management.

Implementación de Políticas Públicas: concepto y principales factores intervenientes

Resumen: Este artículo tiene como objetivo presentar el concepto de “implementación de políticas públicas” y los principales factores que intervienen en esa fase de la política. Las referencias vinieron de levantamiento hecho en Scielo con las palabras clave “implementación de políticas públicas” y “Políticas Educativas” en el año 2017, además de investigaciones presentadas en reuniones de la Reippe. A partir de la literatura utilizada, se desprende que la implementación de políticas públicas puede ser considerada una fase de la política en la cual agentes implementadores integran en la oferta, a los beneficiarios, de servicios públicos previstos en las directrices. De acuerdo con esta literatura, la implementación no es la simple ejecución racional de directrices sino, fundamentalmente, fruto de interacciones realizadas con finalidades, en las cuales interfieren un conjunto de factores: los diferentes contextos, condiciones de trabajo, padrones de interacción entre los agentes implementadores, discrecionalidad de esos agentes, sus diversas interpretaciones resultantes de los procesos de comunicación, entrenamiento y también sus creencias y valores personales.

Palabras clave: Implementación de Políticas Públicas. Políticas Educativas. Gestión Educativa.

Introdução

Este artigo tem como objetivo apresentar, com base em pesquisadores sobre políticas públicas tais como Lipsky, Ham e Hill, Arretche, Lotta e Perez, dentre outros, o conceito de “implementação de políticas públicas” e os principais fatores que interferem nessa fase da política¹. Tais fatores podem interferir na execução dos procedimentos de implementação e na distribuição dos serviços aos beneficiários e, conseqüentemente, no alcance dos resultados e objetivos previamente estabelecidos pelas diretrizes de uma política.

De acordo com Ham e Hill (1993) e Lotta (2008), uma política pode ser constituída em quatro fases distintas, embora essas fases nem sempre apresentem delimitações muito rígidas, já que muitas vezes suas ações são dinâmicas e podem se mesclar e se sobrepor. Inicialmente há a delimitação da **agenda**, quando as pautas são definidas de acordo com as demandas sociais, políticas ou econômicas, sobre a qual agem distintos interesses socioeconômicos. Em seguida, há a **formulação**, que especifica os planos de ação, também caracterizada por debates, articulações de interesses e tomadas de decisões. Posteriormente, há a **implementação**, o momento em que as diretrizes são colocadas efetivamente em prática junto ao público-alvo. Geralmente, para guiar essa fase, há procedimentos e critérios previamente determinados durante a formulação. Por fim, há a **avaliação**, que se utiliza de algum instrumento de mensuração para verificar os resultados obtidos, comparando-os com as especificações formuladas e os objetivos planejados.

Lotta (2008, 2012, 2014) afirma que, enquanto encontram-se diversas produções acadêmicas a respeito das duas primeiras fases, a agenda e a formulação, a implementação e os elementos que a influenciam, têm sido relegados como assunto de menor importância. Talvez isso tenha ocorrido porque durante muito tempo pressupunha-se que a decisão de uma autoridade seria automaticamente cumprida exatamente da forma como foi planejada por um fiel executor, sem qualquer paixão ou julgamento. Dessa forma, a implementação era concebida

¹ Esse artigo é um recorte de uma pesquisa maior, que visou a obtenção do título de Mestre junto ao Programa de Pós-Graduação da Unicid, sob orientação da professora Dra. Vanda Mendes Ribeiro, que buscou investigar a implementação do programa Pnaic – Pacto Nacional para Alfabetização na Idade Certa, na rede de ensino do município de São Paulo, em um contexto de vulnerabilidade social. (GIUSTO, 2018).

como um processo técnico, uma execução racional das diretrizes impostas por meio de um processo hierárquico.

Entretanto, conforme ressalta a autora, o crescente amadurecimento do campo de pesquisa sobre políticas públicas gerou a compreensão de que a implementação não é linear, fruto apenas de hierarquias de decisões, e que os objetivos nem sempre são alcançados conforme esperado, exigindo assim, um olhar mais atento para essa fase da política. Estudos começaram a identificar “falhas” nesse sistema ocasionadas por determinados fatores, como: falta de clareza dos objetivos das políticas - dando margem a diferentes interpretações e ações discricionárias; multiplicidade de atores e agências na implementação – podendo gerar problemas de comunicação e coordenação entre eles; diferenças entre os interesses e valores inter e intraorganizacionais dos atores e agências envolvidos - interferindo nas interpretações da política e nas motivações em executá-la (LOTTA, 2008, 2012, 2014).

A partir dessas constatações e por entender que as ações e interações entre os distintos agentes implementadores que integram a referida fase das políticas públicas são elementos importantes, podendo ser determinantes para o alcance dos objetivos estabelecidos, novas perspectivas de análise das políticas surgiram. Pesquisadores dedicaram-se a estudar essa etapa da política a fim de conhecer sua estrutura e dinâmica, além de compreender os fatores intervenientes que permeiam seus processos e ações.

Ham e Hill (1993) destacaram que devido à falta de sincronia entre o impacto real de uma política pública e os objetivos e metas planejados, a análise e acompanhamento da implementação da política é importante e pode contribuir para definir os resultados estratégicos de um programa, pois mensurar objetiva e regularmente o desempenho da diretriz permite ajustes e correções de seus métodos quando em curso, subsidiando os implementadores durante o processo em si. Assim, proporciona ampliação da efetividade e aumenta a possibilidade de alcance dos objetivos estabelecidos, uma vez que orienta a execução com foco nos resultados.

O interesse por esse objeto de estudo estendeu-se também para o campo da Educação, com objetivo de agregar elementos para compreender o panorama de grande variação de resultados e desigualdades escolares presentes nessa área. Um exemplo disso é a criação, em 2014, da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe)², por um conjunto de pesquisadores brasileiros vinculados a diversas instituições de ensino e pesquisa, interessados em produzir conhecimento e aprimorar metodologias de pesquisa e análise voltadas especificamente para a área da Educação.

A motivação para esse estudo adveio do contato com o tema em eventos promovidos pela Reippe. Para sua consecução, fez-se levantamento de referências na base Scielo, no ano de 2017, utilizando-se as palavras-chave “implementação de Políticas Públicas” e “implementação de Políticas Educacionais”. Além disso, foram agregadas outras referências observadas durante reuniões de apresentação de pesquisas organizadas pela Reippe. Buscou-se desta forma, conceituar, segundo os autores referenciados, essa etapa de constituição das diretrizes públicas, bem como, identificar elementos que podem interferir ou exercer influência sobre seus processos e ações.

² <<https://www.reippe.com>>.

A implementação de políticas públicas e os fatores intervenientes

Lipsky (2010) realizou, nos anos 1980, estudos relevantes a respeito de implementação de políticas públicas, com foco específico na atuação dos agentes que executavam os processos de implementação de uma diretriz junto ao público-alvo. O autor constatou que o que se observa por vezes nas políticas públicas é um distanciamento entre os objetivos e desenhos concebidos durante a formulação e a tradução destes em ações nos locais destinados. Essa distância pode ser explicada, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de agentes implementadores, denominados por ele como “burocratas em nível de rua”, que são responsáveis pela tradução das regras e a colocação do programa diante da população beneficiada. Para Lipsky (2010), esses agentes são mediadores entre o Estado e a população e que determinam a elegibilidade do cidadão para acesso aos benefícios ou recebimento de sanções, estabelecendo as rotinas de atendimento e a forma de tratamento para com a população. Vários profissionais enquadram-se neste perfil, como professores, médicos, assistentes sociais, agentes de saúde e de trânsito, policiais, entre outros.

Lipsky (2010) 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. Quando agem, podem determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções fornecidos por sua agência. Dessa forma, mesmo que estejam submetidos a alguns padrões ou normas administrativas, têm certa autonomia para decidir como e quando distribuir os benefícios provenientes dos serviços públicos em suas práticas de implementação.

O autor ainda classifica os burocratas em nível de rua de acordo com suas atividades, considerando os variados lócus em que atuam nos serviços públicos. No caso dos professores, são classificados como “engajados”, ou seja, podem utilizar seu treinamento para fazer a diferença entre os beneficiários, estabelecendo com eles uma relação de longo prazo. Devido a essa expertise, é possível que muitas vezes, consigam usar sua discricionariedade para entregar um serviço que vai além do determinado³ (LIPSKY, 2010).

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, conjuntamente com a discricção, que lhes permitem liberdade de ação, especialmente quando diante de regras ambíguas ou contraditórias.

Hill (2003) salienta também, 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. O autor aponta que, fornecer aos implementadores mais recursos intelectuais na forma de

³ Lipsky tratou desses tipos de burocratas de rua no I Seminário Brasileiro sobre Implementação de Políticas Públicas, realizado na sede da Escola Nacional de Administração Pública, nos dias 20 e 21 de março de 2018. A palestra pode ser conferida no link: <<https://www.youtube.com/watch?v=cLGPjY81NEw&t=7569s>>.

conhecimento, habilidades e razões para fazer política, pode melhorar os resultados finais (HILL, 2003).

Considerando os diversos contextos onde a política se desenvolve e seus impactos sobre a população, Arretche (2001, s/p) afirma que “[...] é prudente, sábio e necessário admitir que a implementação modifica as políticas públicas”, sendo que, “[...] a distância entre as metas pré-estabelecidas e os resultados alcançados é uma contingência própria da implementação”. Além disso, considera importante examinar os padrões de interação para compreender as decisões tomadas, pois há uma estreita dependência entre as ações realizadas por uma cadeia de implementadores e o contexto e as referências que adotam para desempenhar suas funções. A autora acredita que dificilmente será encontrada uma implementação homogênea, especialmente quando um programa pretende alcançar um amplo espectro populacional. Muitas vezes, declara, uma mesma regulamentação produz impactos inteiramente diversos em diferentes regiões.

Arretche (2001) ressalta ainda 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. A autora elege três questões que obrigatoriamente devem ser consideradas com relação aos agentes implementadores para garantir 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 satisfatórias: caso não encontrem condições adequadas podem promover adaptações que, muitas vezes, distanciam-se do desenho previsto. Conclui-se que a legitimidade dos formuladores e daquilo que é proposto têm peso no alcance dos objetivos.

Passone (2013) destaca que a fase da implementação corresponde à execução de atividades pré-definidas no momento da formulação das políticas, que permitem que determinadas ações alcancem metas também já pré-estabelecidas. O autor reforça que na fase de formulação são delimitadas não só as metas a serem alcançadas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de execução. Portanto, observar a implementação poderá fornecer indícios a respeito do alcance de metas e objetivos planejados.

Perez (2010) pondera que a implementação pode variar de acordo com as agências que implementam e de acordo com os diferentes formatos de política, centralizado ou descentralizado. Desta forma, apesar das decisões serem centralizadas, a operacionalização enfrenta conflitos e obstáculos no nível local, por isso a importância de se estabelecer uma inter-relação dos distintos níveis de governo e as políticas. O autor destaca 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 é a relação entre o desenho original da política e o formato que adquire no final do processo. A segunda corresponde às modificações que vão existindo ao longo do tempo sobre o programa e os personagens que atuam (resistências e adesões) e que transformam as condições iniciais. A terceira se refere às condições que propiciam ou que bloqueiam o processo de implementação (PEREZ, 2010).

Este novo paradigma de estudos, que trouxe novos elementos de análise e busca compreender como ocorriam os processos de implementação, levou também a percepção de dois modelos básicos de análise da implementação. Segundo Lotta (2014), o primeiro seria o *Top-down*, onde o foco recai sobre o processo de formulação da política, as decisões administrativas e normatizações. A liberdade de ação dos agentes implementadores é, em geral, vista como uma

distorção das diretrizes, como algo que precisa ser mantido sob controle para que os objetivos sejam alcançados. O segundo modelo seria o *Bottom-up*, que percebe a política pública de modo mais flexível e adaptável às possíveis contingências e interações durante sua aplicação, centrando o enfoque nos atores envolvidos na prestação de serviço local. Conforme reforça Perez (2010), esse modelo busca identificar os objetivos dos agentes implementadores, suas estratégias, atividades e contatos, com ênfase nas ações locais de indivíduos ou grupos, entendendo-as também como resposta a questões vivenciadas no cotidiano institucional.

Lotta (2014) considera o processo de implementação como basicamente um ato de interação entre os diferentes níveis governamentais e administrativos, bem como dos agentes em variados níveis que atuam em uma sequência de atividades e relações. Para a autora, nessas interações continuam presentes os embates e negociações vistos na fase de formulação, pontuando 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. Lotta (2014) considera ainda que as concepções e valores desses agentes são construídos ao longo de suas trajetórias pessoais e profissionais, e fazem parte de uma estrutura institucional e programática, com seus benefícios e sanções limitadoras. Desta forma, suas atuações são determinadas por fatores relacionais e institucionais. Os fatores relacionais dizem respeito aos valores e preferências pessoais, interações com usuários e outros profissionais e suas trajetórias pessoais. Os elementos institucionais dizem respeito ao estabelecimento de regras e treinamentos que recebem, processos de formação profissional, relações hierárquicas e características das instituições onde estão inseridos (LÓTTA, 2014).

Segundo essa autora, os implementadores são profissionais orientados em prol de um objetivo, mas que 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 (LÓTTA, 2014). Nesse sentido, Lipsky (2010) aponta que, muitas vezes, as políticas públicas são permeadas por decisões vagas e conflitantes, com falta de diretrizes e guias práticos. Portanto, como reforça Arretche, (2001), é importante conhecer como os diversos valores se traduzem em ações, como as práticas são construídas e como interagem com as regras e procedimentos estabelecidos nos ambientes em que estão inseridos.

De acordo com Lipsky (2010) e Lotta (2014), a atuação dos implementadores é uma atividade relacional, com ações moldadas de acordo com valores e referências, ou mesmo de acordo com o contexto político, institucional e econômico que se apresenta, portanto, é suscetível à discricionariedade, dependendo de fatores como: conhecimento que têm sobre as brechas das regras; da forma como a política é operacionalizada e da relação que possuem com seus superiores.

Para Silva e Melo (2000), os papéis dos implementadores podem ser negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos pessoais são diversificados. Os procedimentos serão influenciados por esses e outros elementos em combinações múltiplas, que por sua vez, poderão impactar nos resultados das políticas públicas de formas diferentes.

Considerando especificamente as políticas públicas voltadas para a Educação, Passone (2013) afirma que o objetivo das pesquisas contemporâneas é descobrir 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. O autor destaca que cada agente implementador apresenta diferentes graus de resistência e adesão dentro das instituições educacionais e ainda, que o comportamento dos agentes é dependente de alguns fatores, como por exemplo:

motivação e capacitação dos professores; incentivos na carreira do magistério; condições e recursos existentes; localização geográfica e história da instituição.

Passone (2013) refere ainda que estudos recentes observaram o papel da linguagem na formação dos implementadores. Nos processos formativos, os agentes criam seus próprios significados e interpretações para os programas educacionais, independente do quanto as regras sejam claras e objetivas, sendo capazes de promover reformulações de conceitos e procedimentos. Desta forma, a construção de significados relativos às diretrizes depende não só do modo como as mensagens são transmitidas, mas também, da maneira como a política é assimilada, representada e interpretada por cada um deles ou pelo grupo.

Perez (2010) destaca que, acompanhar a implementação de programas educacionais é importante, dentre outras coisas, para fornecer informações durante sua execução, possibilitando a correção em curso de acordo com as orientações pré-definidas, ampliando assim o controle e a fiscalização dos programas, além disso, pode tornar mais eficiente o processo de decisão das políticas públicas.

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 explicita 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 pelos formuladores. Inclusive podem contribuir para a diferenciação da oferta das oportunidades educacionais criando ou reforçando processos de segregação. Os autores destacam alguns fatores externos e internos, que podem 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) já haviam abordado outros aspectos não menos importantes como a presença de dificuldades institucionais na gestão pública que afetam a implementação das Políticas Educacionais. Citam particularmente a descontinuidade das diretrizes e programas como fator promotor de instabilidade na escola, ocasionada pelas diferenças de procedimentos e condutas quando há mudança de governo, onde as novas ações são efetuadas de forma rápida, incompleta e sem processos de transição, impossibilitando por vezes a colaboração ou a adesão plena nos processos de implementação.

Denota-se que os estudos são unânimes em afirmar que não se pode mais considerar a fase de implementação como sendo de menor importância, pois os objetivos previamente estabelecidos durante a formulação de uma política nem sempre são alcançados devido a uma série de elementos que nela se interpõem. São diferentes fatores que muitas vezes se sobrepõem e exercem influências mútuas sobre a atuação dos agentes implementadores, e que acabam por interferir na concretização das diretrizes de uma política pública. Os autores destacam especialmente a atuação mediadora dos agentes implementadores no desempenho das políticas, influenciada por aspectos contextuais, institucionais e pessoais, como seus valores, crenças e preferências.

Vimos que Lipsky (2010) chama a atenção para o espaço das políticas ocupado pela discricionariedade dos agentes implementadores, que atuam com um certo grau de autonomia decisória de acordo com os diferentes contextos que se apresentam, além de outras características individuais, como seus valores e referências pessoais e profissionais. Hupe e Hill (2007) afirmam que o controle organizacional, juntamente com a discricionariedade dos agentes, permite

liberdade de ação, especialmente diante de regras ambíguas ou contraditórias. Hill (2003) defende a necessidade de treinamentos bem organizados e efetivos, de acordo com as características de cada programa, a fim de conscientizar os agentes sobre os objetivos, alinhar conhecimentos, buscando assim, minimizar a diversidade de interpretações e atuações decorrentes principalmente quando há processos de comunicação deficitários ou contraditórios entre os diferentes níveis de implementação.

Podemos destacar também que Arretche (2001) considera os valores e referências dos agentes, somados às condições de trabalho e estratégias de incentivos para motivar e conquistar a plena adesão dos agentes, como fatores importantes para o alcance dos objetivos e o sucesso do programa, mas que também podem transformar e produzir diferentes formas de implementação. Lotta (2014) destaca a característica relacional da atuação dos agentes implementadores durante a execução de uma diretriz, amplamente dependente das relações estabelecidas tanto com seus pares, como com seus superiores ou o público-alvo, motivados por seus valores e preferências, além das características institucionais do local de trabalho.

Considerando especificamente as Políticas Educacionais, Torres et al (2008, 2010) destacam a importância da atuação e interação entre as diferentes instâncias e agências reguladoras na Educação, além dos fatores internos às escolas que podem levar à descontinuidade ou à ineficiência dos processos de implementação dos programas trazendo instabilidade à escola, produzindo ou agravando desigualdades educacionais. Passone (2013) salienta a importância dos processos de comunicação entre formuladores, agências e agentes de implementação. Sustenta que as informações transmitidas estão sujeitas a diversificações de acordo com as diferentes interpretações elaboradas pelo próprio agente ou pelo grupo, baseadas em seus valores, crenças e conceitos previamente estabelecidos. Assim, diversos significados e representações das políticas podem ser construídos resultando em diferentes impactos ou efeitos.

Analisando o referencial teórico apresentado, pode-se afirmar que as condicionalidades que interferem na implementação da política pública remetem principalmente 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

Este artigo tem como objetivo apresentar, com base na literatura analisada, o conceito de “implementação de políticas públicas” e os principais fatores que interferem nessa fase da política. Adotou-se como método de pesquisa a análise de referências advindas de levantamento feito no Scielo em 2017 e de textos que têm sido utilizados por pesquisadores da Reippe. Depreende-se que a implementação de políticas públicas pode ser considerada uma fase da política, na qual agentes implementadores interagem na oferta, aos beneficiários, de serviços públicos previstos em diretrizes. Para essa literatura, a implementação não é a execução racional de diretrizes, mas, fundamentalmente relacional, fruto de interações realizadas com finalidades,

nas quais interferem um conjunto de fatores, dentre eles: os diferentes contextos, condições de trabalho, padrões de interações entre os agentes implementadores, discricionariedade desses agentes, suas diversas interpretações decorrentes dos processos de comunicação, treinamentos e também das suas crenças e valores pessoais.

Observa-se que mecanismos que exercem influência sobre as ações dos agentes implementadores são considerados como pontos centrais nos diferentes estudos, pois a diversidade na atuação dos agentes pode promover transformações significativas nas políticas. Em sua maioria, há similaridades entre os autores, que destacam fatores ligados às diversas condições contextuais, institucionais e características pessoais e profissionais dos agentes na construção dos processos de implementação. Mas há indicações de elementos relacionais, de comunicação, interpretação e de construção das estratégias de implementação, considerados também como importantes condicionalidades interferentes.

A implementação, para os autores, deve ser considerada como um sistema dinâmico permeado por agentes e ações que se confrontam e interagem. Consideram que há uma dinâmica de forças que respondem a pressões ambientais e externas, que por sua vez competem com pressões internas, procedimentos e valores pessoais. Atuando dentro deste embate de forças, os implementadores respondem com base em seu próprio julgamento diante das diferentes situações, criando sua própria forma de lidar com 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, para ampliar sua análise não se pode desconsiderar as diversas agências, instituições e atores envolvidos no processo, juntamente com os diversos contextos, valores, princípios, objetivos e suas relações entre si. Portanto, estudá-la impõe desafios metodológicos e conceituais, tendo em vista as diferentes dimensões e a pluralidade de fatores intervenientes, conforme apontaram as referências analisadas neste texto, somando aspectos individuais e relacionais dos agentes implementadores, assim como elementos institucionais, culturais, políticos e organizacionais que interferem nos resultados das políticas públicas.

Referências

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. p. 43-56.

GIUSTO, S. M. N. D. **A implementação do Pnaic na rede de ensino do município de São Paulo em territórios vulneráveis**. 2018. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

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

HILL, H. C. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 3, p. 265–282, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mug024>

HUPE, P.; HILL, M. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. In: ENCONTRO DA ABCP. 6., 2008, Campinas. **Anais...** Campinas: ABCP, 2008. p. 1-23.

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 políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUCMINAS, 2012. p. 221-259.

LOTTA, G. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n65.10870>

PASSONE, E. F. K. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 596-613, maio/ago. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0100-15742013000200011>

PEREZ, J. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302010000400007>

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: REUNIÃO DO CLADE. 48., 2000, Campinas. **Anais...** Campinas: NEPP, 2000. p. 1-17. Disponível em: <https://governancagestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

TORRES, H. G. et al. Educação na periferia de São 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 América**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008. p. 59-90.

TORRES, H. G. et al. Perfis do professorado da rede pública de São Paulo: a interação entre espaço, regras institucionais e escolhas individuais no resultado de uma política pública. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 125-158, jun. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0011-52582010000100005>

Recebido: 11/11/2018

Versão corrigida recebida: 10/03/2018

Aceito: 13/03/2019

Publicado online: 22/03/2019

Silvana Menegoto Nogueira Di Giusto

Mestre em Educação pela Unicid.

Vanda Mendes Ribeiro

Professora e Vice-Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unicid e Professora do Mestrado Profissional Formação de Gestores Educacionais também da Unicid. Mestre em Sociologia pela Unicamp e Doutora em Educação pela Feusp.
