

A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática

Breyner Ricardo de Oliveira
Universidade Federal de Ouro Preto
breyner.oliveira@gmail.com

Resumo: Este artigo analisa os profissionais da escola como agentes implementadores de políticas públicas a partir de uma perspectiva política, tomando como referência as pesquisas de Ball (1987, 2002, 2005), Ball et al. (2012); Michael Lipsky (1980); Maurice Tardif (2002); Lessard e Carpentier (2016), Oliveira (2014) e Gussi e Oliveira (2016). Apesar de partirem de aportes teóricos e metodológicos distintos, tais referenciais têm uma visão crítica da concepção weberiana de burocracia e do papel desempenhado pelos burocratas no processo de implementação de políticas públicas. Pretende-se utilizar essa literatura para se pensar as políticas educacionais e os sujeitos que atuam, cotidianamente, nesse processo em âmbito local, nas instituições educacionais. Assumindo que a implementação é um processo político e que os atores vinculados a esse processo têm agendas e interesses distintos, a discussão para o campo das políticas educacionais parte da premissa de que as instituições educacionais são complexas, nas quais as interações e ações dos agentes de base ajudam a desvendar as dinâmicas que ali são construídas. Como as políticas públicas não são anunciadas da mesma forma, distintos serão os sentidos atribuídos ao longo de sua trajetória até o nível local, razão pela qual os conceitos de interpretação e de tradução são importantes.

Palavras-chave: Política educacional. Implementação de políticas públicas. Implementação na escola. Agentes implementadores. Escola e políticas públicas.

Implementing educational policies at micro level: an analysis from the school professionals in the practice context

Abstract: This article analyzes the school professionals as public policies implementer agents from a political perspective, taking as reference the researches of Ball (1987, 2002, 2005), Ball et al. (2012); Michael Lipsky (1980); Maurice Tardif (2002); Lessard and Carpentier (2016), Oliveira (2014) and Gussi and Oliveira (2016). Despite of starting from different theoretical and methodological contributions, such references have a critical view of the Weberian conception about bureaucracy and the role played by bureaucrats in the public policies implementing process. It's intended to use such literature to think the educational policies and the actors that daily act in this process at a local level. Assuming that implementation is a political process and the actors involved in this process have different agendas and interests, the discussion for the educational policies field assumes that educational institutions are complex, in which the base agents interactions and actions help unravel the dynamics that are built there. As the public policies are not announced in the same way, different meanings will be attributed along their trajectory to the local level, reason why the interpretation and translation concepts are important.

Keywords: Educational policy, public policies implementing; implementation at school; implementer agents; school and public policies

**La implementación de políticas educativas al nivel micro:
un análisis desde los profesionales de la escuela en el contexto de la práctica**

Resumen: Este artículo analiza a los profesionales de la escuela como agentes implementadores de políticas públicas desde una perspectiva política, tomando como referencia las investigaciones de Ball (1987, 2002, 2005), Ball et al. (2012); Michael Lipsky (1980); Maurice Tardif (2002); Lessard y Carpentier (2016), Oliveira (2014) y Gussi y Oliveira (2016). Aunque parten de aportes teóricos y metodológicos distintos, dichos referenciales tienen una visión crítica de la concepción weberiana de burocracia y del papel desempeñado por los burócratas en el proceso de implementación de políticas públicas. Se pretende utilizar esa literatura para pensar las políticas educativas y los sujetos que actúan cotidianamente en ese proceso a nivel local, en las instituciones educativas. Asumiendo que la implementación es un proceso político y que los actores vinculados a ese proceso tienen agendas e intereses distintos, la discusión para el campo de las políticas educativas parte de la premisa que las instituciones educativas son complejas, en las cuales las interacciones y acciones de los agentes de base ayudan a desentrañar las dinámicas que allí se construyen. Como las políticas públicas no se anuncian de la misma manera, distintos serán los sentidos atribuidos a lo largo de su trayectoria hasta el nivel local, razón por la cual los conceptos de interpretación y traducción son importantes.

Palabras-clave: Política educativa. Implementación de políticas públicas. Implementación en la escuela. Agentes implementadores. Escuela y políticas públicas.

Introdução

Este artigo analisa os profissionais, que atuam nas instituições educacionais como agentes implementadores de políticas públicas, a partir de uma perspectiva política e ativa, tomando como referência teórica as pesquisas de Ball (1987, 2002, 2005, 2010), Ball et al. (2012), Michael Lipsky (1980), Maurice Tardif (2002), Oliveira (2014), Gussi e Oliveira (2016) e Lessard e Carpentier (2016) sobre a dinâmica da implementação de políticas no nível micro, no contexto da prática. Apesar de partirem de aportes teóricos e metodológicos distintos, tais referenciais têm uma visão crítica da concepção weberiana de burocracia e do papel desempenhado pelos burocratas no processo de implementação de políticas públicas. Ao dialogar com tais concepções e *insights se* pretende utilizar essa literatura para se pensar as políticas educacionais e os sujeitos que atuam, cotidianamente, nesse processo em âmbito local, nas instituições educacionais.

Segundo Hill e Hupe (2014), a produção teórica sobre o processo de implementação parte de distintas correntes teóricas. De modo geral, uma visão institucionalista considera esse processo sob o prisma da hierarquia e das regras do jogo definidas pelo fluxo dos processos administrativos e pela burocracia weberiana, indicando que a implementação obedece a uma sequência lógica e concatenada de ações, com razoável dose de previsibilidade. Por outro lado, a corrente que compreende a implementação como um processo político assume que a mesma é um jogo que é processado por meio de rodadas sucessivas, nas quais os atores que estão vinculados a esse processo podem ter agendas e interesses distintos, conjugados com suas crenças, valores e percepções. Ao se posicionarem criticamente em relação ao paradigma institucional weberiano, os autores que dão centralidade a esse artigo fornecem um conjunto de elementos no sentido de reforçar a tese de que o processo de implementação é complexo e marcado pela diversidade de combinações e estratégias decisórias, que conformarão como os atores agem, tomam decisões, percebem, traduzem e (re)interpretam as políticas públicas, especialmente, em âmbito local.

O processo de implementação de políticas públicas envolve a execução de ações com vistas a operacionalizar objetivos definidos. Neste artigo se assume que a implementação deve ser compreendida como uma dinâmica, que revela e constrói trajetórias, conformando um diálogo entre temporalidades, subjetividades e territorialidades, revelando uma dimensão histórica, coletiva e social (GUSSI; OLIVEIRA, 2016).

No caso das políticas educacionais, as instituições educacionais são uma das principais instâncias em que a ação pública se materializa. Ao analisar esse processo no nível da micropolítica da escola, Ball (1987) afirma que, sob a perspectiva dos sujeitos que operam as políticas nesses espaços, há um conjunto de elementos que fazem parte do repertório do processo de implementação e que estão diluídos na dimensão subjetiva que permeia, cotidianamente, a dimensão institucional: as decisões, as reuniões, os recursos orçamentários, os conteúdos simbólicos, os comportamentos e as atitudes dos atores individuais, grupais e institucionais associados à política e, entre tantas outras variáveis, as ações interpretativas e as discricionárias, que definirão como esse processo ocorrerá. A combinação dessas duas dimensões – a institucional e a simbólica – é que permitirá compreender a densidade do processo de implementação. No nível micro, implementar é, de acordo com Oliveira (2014), uma sucessão de ações que vinculam o Estado a um conjunto de atores que, localmente, detém distintos repertórios, saberes, crenças e valores – os agentes implementadores locais ou agentes públicos de base.

Assume-se, neste artigo, que as instituições educacionais são, portanto, arenas complexas, nas quais as interações e ações dos sujeitos que lá atuam influenciam o processo de implementação e ajudam a desvendar as dinâmicas que ali são construídas. Segundo Ball (2005), no contexto da Nova Gestão Pública, as reformas educacionais elegeram a escola como núcleo do planejamento e da gestão, imputando para a escola – e aos profissionais que nessa atuam – um conjunto de novas atribuições motivadas pelo avanço da autonomia, da descentralização administrativa e pedagógica e da *accountability*, além da democratização do acesso à educação. Tais elementos, em maior ou menor grau, induziram novas estratégias e contribuíram para que o cotidiano das escolas e dos atores a essas vinculados fosse modificado, alterando a dinâmica desses espaços e, conseqüentemente, o processo de implementação de políticas educacionais.

Ao formular o conceito de interpretação e de tradução, Ball et al. (2012) partem da premissa de que política pública não é anunciada da mesma forma e, por isso, sua encenação é importante para compreender os sentidos que lhe serão atribuídos. Se as ações são encenadas de maneiras diferentes em distintos espaços, tal processo produz uma sucessão de efeitos, que podem ser comunicados no nível local, nas escolas. Da mesma forma, os sujeitos que lá estão também encenam e agregam seus sentidos às políticas, transferindo o discurso para suas práticas.

Para a compreensão dessa dinâmica, os autores partem dos conceitos de interpretação e de tradução. Ao lerem os documentos que fornecem as diretrizes oficiais e os marcos institucionais e regulatórios das políticas, alguns atores se encarregam de narrar e estabelecer as estratégias ou diretrizes, que nortearão a execução ou operacionalização das ações. No processo de interpretação, os profissionais que atuam na escola agregam a posição daquela escola em relação à política, além de suas percepções, crenças e saberes individuais e coletivos.

A tradução, por sua vez, diz respeito ao processo de atuar sobre a política de forma mais prática e no exercício cotidiano do trabalho, que é desenvolvido por meio de um extenso repertório de estratégias e dispositivos materiais e simbólicos. A linguagem da política é traduzida para a linguagem da prática. A tradução é uma forma de leitura ativa, que ocorre a partir da interpretação inicial dos textos, em que a política está formalmente anunciada e explicitada. A tradução moldará a política naquela escola, singularizando-a, apesar de, no plano oficial e

institucional, ser a mesma em qualquer lugar. Reuniões, conversas na sala dos professores, projetos pedagógicos, cartazes nos murais, comunicados nos quadros de avisos e grupos de *whatsapp* são alguns dos recursos que, concretamente, servem para revelar e potencializar a tradução, fazendo com que essas codificações expliquem sobremaneira, porque há uma distância significativa entre os contextos originais e os práticos de uma política, conforme apresentado por Lessard e Carpentier (2016).

Este artigo está estruturado em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta uma breve revisão sobre o processo de implementação de políticas públicas, a partir da discussão sobre o ciclo das políticas, destacando os limites e alertando para as possibilidades de sua utilização como um referencial descritivo das dimensões que integram as políticas. Na segunda parte, a implementação é analisada a partir da perspectiva política e o conceito de trajetória é introduzido para marcar a natureza dinâmica e, em certa medida, subjetiva das ações públicas. Os agentes de base são inseridos nessa discussão como sujeitos e atores relevantes no processo de implementação no nível local. Na terceira seção, as instituições educacionais são analisadas como uma das instâncias em que a política educacional se materializa e como espaços nos quais a política é transformada a partir da atuação dos profissionais que nessa atuam, sujeitos que interpretam e traduzem as políticas educacionais no contexto da prática, tema da quarta e última seção.

O processo de implementação e o ciclo das políticas públicas

Há diversas definições para políticas públicas. Entre tantas, três merecem destaque: Lynn (1980) afirma que as políticas públicas são um conjunto de ações governamentais, que produzem efeitos específicos. Para Peters (2001), as políticas públicas são a soma das atividades do Governo, que influenciam a vida dos cidadãos. Para Souza (2006), a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell: decisões e análises sobre política pública implicam, em linhas gerais, responder as questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Ainda que apresentem diferenças, tais definições permitem algumas sínteses: as políticas públicas são a materialização da ação pública, sendo o Estado em movimento e a representação concreta das respostas que Governos dão ao processo, que emerge da articulação entre os diversos grupos e atores, de modo que suas agendas e interesses sejam processados e hierarquizados.

A literatura sobre essa temática frequentemente utiliza o ciclo das políticas públicas para descrever esse processo. Hill (1997) apresenta o ciclo como um conjunto de fases, interligadas e interdependentes: a definição de problemas; a definição da agenda; a elaboração dos programas; a tomada de decisão; a implementação e a avaliação.

Na fase de definição de problemas, pode ser feita a discussão do motivo de algumas questões serem relevantes, enquanto outras são ignoradas. O que interessa ao analista é definir como, com um número infinito de possibilidades, algumas são suficientemente relevantes, enquanto outras são deixadas de lado. Hill (1997) afirma que os problemas, do ponto de vista analítico, só se transformam em problemas de *policy*, a partir do momento em que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo. Isso quer dizer que os problemas só entram na agenda pública quando se reconhece que deve ser feito algo para mudá-los.

Segue-se a fase de definição de agenda, que decide se um tema considerado relevante vai ser inserido na pauta de política atual ou adiado. A decisão não deve ser tomada sem conhecimentos gerais e específicos sobre o tema, assim como sobre a situação em que a política

pública será inserida. Devem-se analisar os custos e benefícios das opções disponíveis, assim como a possibilidade e a viabilidade de ser o projeto bem-sucedido na arena política. Confirmada essa possibilidade, o projeto pode ser levado adiante. Na esteira, as fases seguintes contemplam a formulação do programa e a tomada de decisão, em que se faz a escolha dos meios de atuação que o projeto vai utilizar, para entre as várias opções disponíveis, escolher a mais apropriada.

A fase de implementação de políticas pode ser considerada a mais importante. Como se ocupa da execução propriamente dita é a que envolve mais agentes, atores e redes de informação ao longo de uma cadeia heterogênea e complexa, que se estende até o nível local. Trata da execução de ações que permitem a implementação das atividades estabelecidas no plano da formulação, com vistas à obtenção de metas definidas. Essa etapa possui forte caráter dinâmico, uma vez que o fato de as arenas políticas sofrerem modificações com o decorrer do tempo pode afetar o processo, produzindo até outras políticas.

Para Hill (1997), na fase de avaliação se analisa o programa pelos efeitos gerados na implementação e pelas consequências e desdobramentos produzidos. Havendo efeitos não previstos (positivos e negativos) se busca compreender o(s) motivo(s). Assim, é possível deduzir as medidas que devem ser tomadas. Se os objetivos iniciais do programa foram alcançados com êxito, finaliza-se o ciclo político. Se os objetivos iniciais não foram alcançados, ou se a implementação trouxe efeitos (in) desejados, cria-se outro ciclo, com novas fases de definição e de implementação de políticas, que podem ser aplicadas a um projeto, que tenha surgido em decorrência de consequências do anterior. É possível também fazer modificações, com novas estratégias e meios de execução.

Conclui-se, pois, que a formulação, ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político, permite que sejam encontradas possíveis causas dos déficits para que, posteriormente, se modifique a estrutura do programa, com o objetivo de solucioná-los e gerar melhorias. Assim, a fase de avaliação é fundamental para o desenvolvimento e a adaptação de instrumentos utilizados no programa e projeto da ação pública.

Ainda, segundo Hill (1997), a fase de formulação de políticas públicas requer o planejamento do processo, ainda que se saiba que nem todas as variáveis são conhecidas, inicialmente, e que alguns dos constrangimentos identificados não podem ser controlados ou corrigidos. A execução materializa a ação do Estado e cria possibilidades de transformação no mundo real. A fase de implementação, portanto, pode ser considerada uma das mais importantes etapas no ciclo das políticas públicas.

Entretanto, a literatura que se opõe a essa visão cartesiana do ciclo e que analisa a ação pública, a partir de uma perspectiva política e não weberiana, afirma que as políticas públicas não são criadas de maneira estruturada e que não operam sob esse fluxo ordenado e contínuo (DOWNS, 1966; 1999; PETERS, 2001; WINTER, 2010; MEYERS; VORSANGER, 2010; O'TOOLE, 2010; HILL; HUPE, 2014). Em outras palavras, o ciclo apresenta um conjunto de variáveis que devem ser levadas em consideração por aqueles que estão interessados em compreender como as políticas são criadas, como operam e como seus objetivos são – ou não – alcançados. Nesse sentido, a partir das contribuições de Farah (2011), compreender o ciclo é um exercício de análise importante para que as políticas sejam percebidas integralmente, de uma maneira sistêmica e orgânica, também sob o ponto de vista das ações estatal e pública. Ao serem pensadas dessa forma, o analista terá melhores condições de se dedicar a uma ou outra dimensão desse processo, sempre articulando com todo o ciclo, a partir da perspectiva do Estado, da promoção do bem comum e da geração de valor público, orientados para os cidadãos, os destinatários dessas ações. O ciclo, portanto, serve para vincular o processo de implementação a

uma dimensão mais ampla, em âmbito do Estado, da sociedade e dos demais atores que estão vinculados à esfera pública.

O ciclo, ao materializar a dinâmica da ação pública e evidenciar os distintos grupos e atores, que fazem parte do tecido social, vincula esses sujeitos e instituições. Dessa forma, segundo Downs (1999), esses atores passam a ocupar a mesma arena e devem se articular para que as agendas e os interesses sejam convergentes e/ou legitimamente reconhecidos. Isso significa que o ciclo, compreendido como as representações de um processo que revela como o Estado opera e como os issues se tornam relevantes, a ponto de definir uma hierarquia de preferências e de prioridades, está inscrito no jogo democrático, no qual a participação e a negociação são condições *sine qua non* para que as políticas se concretizem.

Em outras palavras, o ciclo só pode ser pensado em condições democráticas e dinâmicas, em que os atores, as agendas, os interesses e as arenas se movem e se conformam a partir das negociações e tensões que são próprias do processo decisório. Nesse sentido, a implementação emerge como dimensão que dará conformação a todo esse processo, além de dar subsídios para que a sociedade civil e seus diversos grupos de interesse e de pressão possam intervir.

Há, portanto, um caminho a ser percorrido até que uma intenção se transforme efetivamente em uma ação e, conseqüentemente, essa ação seja realmente implementada. Nessa perspectiva, a implementação pode ser percebida como uma das dimensões que dá centralidade a esse processo, uma vez que, em maior ou menor grau, a política pública é aquela que é implementada.

Para Hill e Hupe (2014), a implementação trata da execução de processos voltados para a operacionalização das ações que dão materialidade às políticas. Em outras palavras, a implementação é o momento em que o que foi definido no momento da formulação será colocado em prática. Para esses autores, há duas grandes visões para se compreender o momento da implementação: na primeira, as ações são sucessivamente executadas de modo a assegurar que os objetivos definidos sejam alcançados. Essa visão não considera o ciclo das políticas públicas como um processo e dá excessiva importância à formulação, além de idealizar a interação entre os atores e sua capacidade de negociação e cooperação. Nesse sentido, a Administração Pública é percebida como um sistema perfeito, capaz de assegurar a fidelidade da implementação em função do que foi inicialmente proposto, desprezando ou minimizando os múltiplos arranjos que ocorrem nesse processo e as distintas dinâmicas que são construídas.

Nessa visão, o processo ocorre de cima para baixo, com uma clara separação entre as etapas da formulação e da implementação. Adota-se uma compreensão hierarquizada, em que a implementação é reduzida a uma mera execução de atividades e de rotinas, a fim de assegurar que as metas serão alcançadas. Os agentes públicos vinculados a esse processo são, conseqüentemente, vistos como cumpridores do que foi definido, atuando como executores ou operadores das políticas, com pouca ou nenhuma relevância no processo decisório.

A outra perspectiva concebe a implementação como um processo complexo e dinâmico, com graus distintos de imprevisibilidade, que fazem com que um conjunto de decisões seja tomado em função dos desdobramentos e eventos que aí ocorrem. Nessa concepção, a capacidade decisória e a margem de atuação dos atores envolvidos no processo tornam-se imprescindíveis para se compreender como a política é colocada em ação.

É por isso que, nessa visão, o ciclo das políticas públicas não pode ser analisado como algo simples e linear; pelo contrário, deve ser considerado como um processo formado por redes complexas de agentes e nós críticos – o ponto de convergência de todas as situações inesperadas

e suas respectivas soluções com as metas definidas nas etapas anteriores. Segundo Lipsky (1980) e Wilson (1989), essa sucessão de decisões e interações entre os atores envolvidos faz com que tensões sejam criadas e harmonizadas no processo decisório, o que contribui para que as políticas mudem seu curso de ação. Dessa forma, tais tensões são importantes porque produzem novas curvas de aprendizagem, agregando às políticas novos contornos.

A noção de trajetória e os sujeitos que implementam as políticas no nível local

Para os autores, que dão centralidade para a discussão empreendida nesse artigo, a implementação é, portanto, um processo descentralizado e fluido, largamente dependente da capacidade discricionária dos sujeitos que estão aí envolvidos. Para Lipsky (1980) e Oliveira (2014), se a política pública é a que é implementada e sua operacionalização ocorre por meio de um conjunto de rodadas de decisões sucessivas e não necessariamente coordenadas, assume-se, então, que não é possível exercer pleno e total controle desse processo, razão pela qual o que se passa em âmbito local – no território – passa a ter mais relevância. Dessa forma, o papel desempenhado pelos agentes implementadores é central, especialmente, aqueles que estão na base, em contato com os cidadãos/usuários/destinatários das políticas.

Ainda, segundo aquele autor, tais atores emergem como sujeitos estratégicos para que se possa compreender como essa dinâmica se processa. Como são esses sujeitos, que estão na linha de frente, em contato direto com os cidadãos, as decisões que são aí tomadas contribuem, sobremaneira, para explicar como as políticas efetivamente funcionam. Lipsky (1980), Wilson (1989) Musheno (2003) e Oliveira (2014) são claros: as decisões tomadas pelos agentes de base derivam de um conjunto de variáveis que, dependendo da questão a ser resolvida, aciona certos repertórios, conformando a ação a ser tomada. Em outras palavras, o cotidiano da implementação no nível local é um fator chave para se compreender a dinâmica das políticas públicas e, conseqüentemente, seu sucesso ou fracasso.

A contribuição de Lipsky é relevante para o campo das políticas públicas, porque suas pesquisas passam a dar centralidade ao papel desempenhado pelos agentes públicos, que desenvolvem suas funções vinculadas ao processo de implementação em âmbito local. A partir de seus achados, as pesquisas que daí advieram passaram a se interessar pelo nível micro, sobre como as decisões são tomadas e como afetam o desenho das políticas, sobre as atitudes dos agentes de base, seus padrões de comportamento e sobre como interpretam e traduzem as políticas em função da rotina, das normas e do trabalho cotidiano que desempenham.

A visão de Lipsky e dos demais autores, que têm se debruçado sobre o processo de implementação a partir dessa perspectiva, converge com a ideia de que as políticas públicas e seu ciclo não podem ser pensados de uma maneira estanque, rígida ou determinista. Nesse sentido, a noção de trajetória desenvolvida, inicialmente, por Bourdieu (1996) e ressignificada por Gussi (2008) e Gussi e Oliveira (2016) é relevante, porque confere ao ciclo e à implementação o caráter dinâmico e fluido, que os achados das pesquisas realizadas por aqueles autores revelam.

Ao definir a noção de *trajetória* dos sujeitos a partir da biografia desses atores, Bourdieu (1996) afirma que a trajetória pode ser entendida como a série das posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente ou por um mesmo grupo de agentes em espaços sucessivos. Nessa perspectiva, os eventos biográficos e seus respectivos sentidos podem ser compreendidos dentro de um contexto no espaço social, ou seja, dentro de uma estrutura de distribuição dos diversos capitais (econômico, político, cultural, entre outros), que legitimam uma ação em um determinado campo.

Dessa maneira, Bourdieu não busca interpretar a vida como um conjunto coerente e orientado, que se desenrola seguindo uma ordem lógica, mas sim como algo que se desloca no espaço social e não está vinculada apenas a um agente, mas sim a distintos agentes sociais. Se, para Bourdieu, a biografia de um sujeito está diretamente vinculada com sua trajetória e aos sentidos, que são atribuídos a esse percurso, o conceito permite uma extrapolação, aplicando-se as políticas públicas. Assim como os sujeitos, as políticas têm uma biografia, uma trajetória. As políticas são um processo de sucessivos sentidos a essas atribuídos, sendo uma sucessão de avanços e de rupturas que dão movimento ao seu processo. Dessa forma, compreender seu itinerário, analisar seus efeitos, seus resultados, seus impactos e as questões associadas ao desenho e sua implementação significa, inicialmente, compreender como esse percurso foi (é) construído.

Para Gussi (2008) e Gussi e Oliveira (2016), a noção de trajetória permite refazer os passos importantes de uma política, os discursos, os argumentos, as dimensões legislativas e regulamentares, e até mesmo as transformações, as inflexões e as evoluções da política. A partir dessa compreensão, o conceito de trajetória emerge como referencial metodológico estratégico para a compreensão dos processos sociais, construindo um diálogo entre temporalidades e territorialidades, revelando uma dimensão histórica, coletiva e social.

Assim, a implementação de uma política pública não ocorre apenas através da operacionalização descrita nos documentos, leis, marcos regulatórios, regras de operação, decretos e manuais. Ainda que sejam diretrizes institucionais relevantes, que definem a gramática que orienta e conforma a ação em questão, não são suficientes para assegurar sua materialização. Ao analisarem essas questões, Ball et al. (2012) afirmam que há um conjunto de outras variáveis, que fazem parte do repertório desse processo e que estão diluídas na dimensão simbólica ou subjetiva dos aspectos informais e cotidianos, que permeiam a dimensão institucional: as decisões, as reuniões, os recursos orçamentários, os conteúdos simbólicos, os comportamentos e as atitudes dos atores individuais, grupais e institucionais associados à política e, entre tantos outros elementos, as ações interpretativas que definirão como a aplicação e a implementação se darão. A combinação dessas duas dimensões – a institucional e a simbólica – é que faz com que esse processo seja denso. Ancorado nas formulações de Clifford Geertz, Gussi (2008) afirma que essa dinâmica revela a densidade da política, caracterizada pelos diferentes significados acionados, publicamente, pelos sujeitos no contexto das ações, que envolvem os programas e as ações públicas.

Da mesma forma, a implementação produz percursos, trajetórias e sentidos: das instituições, das políticas, dos programas, dos sujeitos, dos cidadãos, dos implementadores, dos territórios e das subjetividades. Implementar, a partir da noção de trajetória, significa compreender e visibilizar aspectos que se tornam ocultos, quando apenas a visão hierarquizada da técnica e dos marcos normativos predomina: a dimensão do direito, a noção de cidadania, as questões vinculadas à desigualdade e à exclusão e as tensões entre os distintos atores públicos locais, que emergem quando a política se materializa nos territórios.

Para o caso das políticas educacionais – a ação estatal materializada para promover a ampliação do acesso, a redução das assimetrias, a garantia dos direitos e a efetivação da cidadania –, a noção de trajetória é central porque reconhece a complexidade do campo educacional e, conseqüentemente, do que se pretende enfrentar. As políticas educacionais incidem sobre aspectos complexos da dinâmica escolar, tanto em âmbito individual quanto coletivo e, quando implementadas, revelam os conflitos sociais que são fruto do percurso histórico-cultural-político-econômico que define os espaços e o tempo.

É por isso que a implementação não é constituída apenas por uma dimensão técnica, mas, majoritariamente, trata de uma estratégia política. Dar concretude à ação estatal significa, em

maior ou menor grau, reconhecer as tensões – a dialética – entre o desenvolvimento econômico e social. As escolhas realizadas – as decisões – também avançam nessa direção, uma vez que podem privilegiar campos distintos, realçando ou ocultando agendas, interesses, atores e arenas. A implementação, a partir da perspectiva aqui defendida, é uma sucessão de atos que vinculam o Estado a uma agenda e a essas dimensões.

A implementação sob a perspectiva da escola e dos agentes de base

A política educacional, como qualquer política pública, hierarquiza atores, agendas e preferências, produz efeitos específicos e, conseqüentemente, externalidades positivas e negativas. Em maior ou menor grau, a política educacional se concretiza nas instituições e nos espaços escolares públicos e privados, incidindo direta e indiretamente no trabalho cotidiano realizado pelos profissionais que ali atuam e, obviamente, no desempenho dos alunos.

Entretanto, as instituições educacionais públicas (e, dependendo da política, as privadas também) não dão materialidade apenas às políticas educacionais, porque estão inseridas no território e são, de alguma forma, um dos elos da ação pública, tais espaços podem ser atravessados por políticas sociais, culturais, de segurança, de geração de emprego, de saúde, entre outras que, muitas vezes, se articulam a um conjunto de ações que se estruturam intersetorialmente. Uma vez que, segundo Carneiro e Costa (2004), a questão social deve ser compreendida, de forma transversal e sistêmica, e essa compreensão da implementação sob essa perspectiva faz com que diversos elementos e dimensões sejam incorporados à análise do processo de disponibilização da ação pública e de como os atores são mobilizados em âmbito local por distintos equipamentos públicos, entre os quais se destacam os espaços escolares.

Como o Estado tem experimentado sucessivas transformações em sua ação ao longo das décadas – especialmente, após a década de 1980, com a chamada Nova Gestão Pública (BALL, 2002, 2005) –, tais mudanças serão comunicadas a todos os elos que integram a Administração Pública, inclusive às escolas, aos profissionais que nessas atuam e, conseqüentemente, aos alunos. Em outras palavras, as transformações sofridas pelo Estado em nível macro fazem com que as políticas educacionais sejam modificadas, refletindo diretamente no nível micro, nas escolas e nos territórios.

Lessard e Carpentier (2016) avançam nessa direção quando afirmam que três grandes momentos podem ser elencados para explicar tais reformas, a partir de um referencial político. O primeiro momento ocorre pela modernização e democratização da educação caracterizada pela ascensão do Estado-providência e pelo desenvolvimento do sistema educativo democrático e de massa, impulsionados pela Teoria do Capital Humano. O segundo momento é percebido a partir da transição do Estado intervencionista e de um sistema educativo que apresenta grandes dificuldades de manter as promessas de igualdade de oportunidades. Essa crítica induz a necessidade de reestruturação das antigas práticas e conhecimentos básicos, o fortalecimento do poder central sobre os currículos e a regionalização das políticas educativas, principalmente, no meio urbano.

Em *The Micro Politics of School* (1987), Ball analisa como programas educacionais foram traduzidos e interpretados pelos profissionais da escola na Inglaterra, durante e após a reforma liberal conduzida pelo Governo daquele país. É interessante notar que, apesar de Ball e Lipsky partirem de referenciais distintos, seus achados são bastante convergentes com a discussão sobre implementação apresentada na seção anterior: a política educacional é aquela que é identificada nas instituições escolares e são os profissionais que atuam nesses espaços – os agentes de base –

que as implementam. Nesse sentido, as decisões ali tomadas são políticas e podem – ou não – estar alinhadas com os objetivos educacionais priorizados pelos Governos.

Da mesma forma, as decisões refletem conflitos e disputas dentro desses espaços, evidenciando os diversos grupos de interesse existentes. Nesse sentido, Ball et al. (2012) afirmam que, nesses espaços, a política é o exercício de alguma manifestação de poder, que pode ser traduzido em comportamentos ou estratégias de resistência. Segundo o autor, há uma multiplicidade de pontos de resistência, que podem desempenhar distintos papéis: o papel de adversário, de alvo, de apoio ou de sobrevivente nas relações de poder. De todo modo, esses pontos de resistência estão presentes em toda a rede de poder, mas importante destacar que há uma pluralidade de resistências.

Ao analisar a questão da gestão em escolas inglesas, na década de 1990, Ball (2005) afirma que a gramática do desempenho e da performance passou a ocupar a centralidade do discurso e das políticas educacionais, induzindo e influenciando o comportamento e as atitudes dos profissionais da escola e as estratégias por eles adotadas. Autonomia, eficiência, produtividade, avaliações externas, transparência, governança e responsividade emergem como elementos chave que passam a integrar essa nova semântica, alterando não somente o que os professores fazem, mas também o que pensam, o que são e como decidem e constroem suas percepções.

Nessa direção, vários são os autores que têm demonstrado que o trabalho docente, a rotina e o cotidiano das escolas têm sido largamente modificados em âmbito micro em função das alterações conjunturais sofridas pelo Estado, no contexto das reformas no nível macro (PARO, 1992; NÓVOA, 1995; BALL, 2002, 2005; GRACINDO, 2009; OLIVEIRA, 2017; OLIVEIRA; PENA, 2018). Ao fornecerem subsídios para que se possa mais bem compreender o que se passa nesses espaços, essas e outras pesquisas reforçam a tese defendida por Lipsky (1980) e pelos autores que partem de seu referencial no que se refere à importância da implementação para se conhecer efetivamente a dinâmica das políticas e o papel desempenhado pelos agentes de base nesse processo.

Nessa perspectiva analítica, Oliveira (2014) e Lessard e Carpentier (2016) afirmam que a escola pública não é apenas um espaço pedagógico-formativo, mas é, também, uma arena política. Do ponto de vista da estrutura da Administração Pública, as instituições escolares integram a hierarquia governamental, dando materialidade à ação estatal. Assim como hospitais, postos de saúde, delegacias e outros tantos equipamentos que fazem parte da burocracia pública, estando a essa vinculados. Há, então, um conjunto de normas e de processos administrativos e burocráticos, que dão conformação para essas instituições, orientando sua ação e induzindo o trabalho ali desenvolvido.

Por outro lado, esse paradigma burocrático-institucional não é suficiente para explicar a dinâmica desses espaços. Ao mesmo tempo em que as instituições escolares públicas são instâncias, que integram a Administração Pública e a ela estão submetidas, a natureza das atividades ali desenvolvidas confere a esses espaços certo grau de autonomia e discricionariedade. Como afirma Canário (1995), as instituições escolares são, portanto, um sistema complexo de comportamentos humanos organizados e é tal natureza que explica sua singularidade. De acordo com Gomes (1995), a complexidade da escola reside no fato de que seus objetivos, estruturas, resultados, processos e sujeitos não estão encadeados em uma relação determinista de causalidade racional e linear. A combinação desses elementos produz distintas combinações, que não podem ser previstas, antecipadas ou asseguradas, razão pela qual essas instituições operam sob certo grau de incerteza e de informalidade.

Da mesma forma, as instituições educacionais são espaços políticos em função dos atores direta ou indiretamente a elas vinculados. Pais, alunos, professores, gestores, profissionais da educação, agentes públicos de saúde, assistentes sociais e membros da comunidade são alguns dos sujeitos que emergem como partes interessadas nesse processo. As interações que ocorrem nesses espaços, em âmbito local e territorial, revelam embates, correlações de força, estratégias de cooperação e/ou rupturas que explicam como esses sujeitos se articulam, como agem e tomam decisões. As instituições escolares são, portanto, arenas políticas nas quais as impressões, as percepções, os interesses e os valores se aproximam e são processados, gerando as diferentes combinações, que são decisivas para se compreender como a implementação das políticas educacionais realmente ocorre.

A interpretação e a tradução no processo de implementação nas instituições educacionais: o contexto da prática e da atuação

Em *How Schools do Policy: policy enactments in secondary schools*, Ball et al. (2012) formulam a teoria de atuação (*policy enactment*), rejeitando a separação entre a formulação e a implementação ou, em certo sentido, entre a prática e a política no contexto das políticas educacionais. Para esses autores, tais dimensões estão fundidas e, porque a implementação tem uma conotação operacional, as políticas não são simplesmente implementadas, mas encenadas, por meio de processos de interpretação e tradução. Nesse sentido, os sujeitos envolvidos no processo de implementação no nível local não são meros executores das políticas, mas atores-chave. Assim, implementar é, em grande medida, atuar para que a política aconteça. Esses autores sustentam que os estudos sobre implementação de políticas educacionais nas escolas se concentram em avaliar se essas estão sendo desenvolvidas de forma adequada. A partir da teoria da atuação como referencial, o foco reside em captar as alterações, as adaptações, as traduções realizadas pelos sujeitos no contexto da prática, o que revela outras dimensões sobre a implementação.

Conforme já explicitado nas seções anteriores, defende-se, neste artigo, que as concepções de Ball, anunciadas em suas publicações, não divergem da formulação de Lipsky (1980) e seus seguidores. Pelo contrário, se a política é uma tentativa de resolver problemas, as atuações políticas, que passam na escola e em seu entorno, não podem ser relativizadas ou descartadas. De acordo com Oliveira (2014), os profissionais que atuam nesses espaços são atores políticos e a implementação não se reduz unicamente a uma sucessão de ações operacionais, mas também, a um conjunto de ações políticas, que têm estreita conexão com valores, crenças e atitudes, elementos que moldam o comportamento e as decisões que são ali tomadas por esses sujeitos.

Ao formular a noção de interpretação e de tradução, Ball et al. (2012) partem da premissa de que os profissionais que atuam na escola – especialmente os professores – atribuem sentido às políticas públicas, uma vez que tais sujeitos realizam uma leitura ativa da política. Nesse processo, a maneira pela qual a política é apresentada para e por esses sujeitos importa, porque tal exposição – a atuação – é que, em grande medida, explicará as diferentes traduções e interpretações que serão produzidas. Assim, a política, da forma como está anunciada institucionalmente nos documentos, nas normas, nos regulamentos e nos marcos regulatórios, não pode ser simplesmente implementada, mas complexamente interpretada, traduzida e negociada por professores, com suas histórias, formações profissionais, condições individuais, a noção de trajetória, em contextos diversos e, ainda, concomitantemente com outras políticas. Esse é o ponto preciso em que Ball e Lipsky dialogam e pode ser utilizado como referencial teórico convergente.

Ball e seus colaboradores analisaram quatro escolas secundárias, localizadas na Inglaterra, buscando compreender *como as escolas fazem políticas*. Assim como nos achados de Lipsky (1980) e demais pesquisadores, que têm se dedicado aos estudos de burocracia de baixo escalão, Ball et al. (2012) afirmam que a implementação da política educacional ocorre por meio dos atores, que estão inseridos nas escolas e nessas atuam, como: os professores, os gestores escolares, os pedagogos, além de todos os que estão imersos na escola e fora dessa. Segundo esses autores, a política é feita pelos e para os professores, visto que eles são atores e sujeitos, sujeitos e objetos da política.

Na mesma direção, Lessard e Carpentier (2016) consideram que a aplicação prática de uma política é uma tarefa extremamente complexa e multidimensional, que perpassa uma série de lógicas e julgamentos muito mais tendenciosos à subjetividade de cada implementador, saindo muitas vezes da esfera racional de tomada de decisões. Para os autores, os estados-nação elaboram e promulgam suas políticas, mas outros atores no nível macro (as instituições regionais, locais e internacionais) interferem cada vez mais no plano da construção, da legitimação e da instrumentação das políticas. Da mesma forma, os sujeitos que atuam no campo educacional também contribuem na definição, na atualização ou na transformação do direcionamento da política educacional, razão pela qual, segundo os autores, devem ser vistos como autores de políticas, quando são obrigados a participar e se apropriar dessas, em suas rotinas, aplicando-as. Sua aplicação e reflexão levam, inevitavelmente, à sua transformação. Assim, o autor dirige seu olhar para a análise das políticas educativas permanecendo, ao mesmo tempo, interessado na recepção dessas pelos agentes da escola e sobre seus efeitos no trabalho cotidiano exercido por esses sujeitos. Dessa forma, o desenvolvimento educacional ocorre no contexto da prática, isto é, quando são colocadas em ação, nas situações do dia a dia das escolas e das salas de aula.

Em outras palavras, a disponibilização de um serviço ou ação pública a um indivíduo dependerá, principalmente, da interpretação ou da tradução da política que os agentes realizarão em cada caso. Ball et al. (2012) e Lessard e Carpentier (2016) reforçam este pensamento ao afirmarem que as políticas não são simplesmente implementadas dentro do contexto da prática, mas estão sujeitas à interpretação e até mesmo à recriação. Para estes autores, os profissionais que atuam no contexto da implementação da política educacional, por exemplo, realizam a leitura dos textos políticos de acordo com suas histórias, experiências, valores e propósitos.

Esses autores chamam a atenção para o fato de não ser uma opção dos autores dos textos políticos controlarem os significados de seus textos. Além disso, eles pontuam que caberá apenas ao intérprete selecionar suas preferências de interpretação, as partes a serem aceitas ou rejeitadas, relacionadas, ignoradas ou até mesmo intencionalmente mal compreendidas. Por essa razão, segundo Oliveira (2014), os professores, bem como os demais agentes de base, que atuam no campo educacional, desempenham papéis ativos na interpretação e na reinterpretação das políticas educacionais, sendo que suas crenças e pensamentos trazem diferentes implicações para o processo de implementação.

Uma das sínteses possíveis, que deriva dessas pesquisas, é que a escola tem se configurado como um local que faz e que reforça a política educacional. A política vai além daquela praticada apenas pelos políticos, que estão inseridos nos círculos mais elevados de poder. Há atores que praticam a política dentro da escola e na comunidade escolar. Ao compreender sua atuação, a partir do contexto da prática e da atuação, o agente de base (na perspectiva de Lipsky (1980)) ou o sujeito que atua (na perspectiva de Ball et al. (2012)) está imerso na noção de trajetória, uma vez que também incorpora ao processo seus valores, percepções e crenças construídas ao longo de seu percurso profissional e pessoal.

Esses elementos influenciam o processo de construção dos saberes desses atores, não se resumindo a uma produção institucional e acadêmica historicamente coordenada e modulada por cursos, manuais e sistemas de ensino. Apesar de essa rede articulada de saberes ser indispensável para o processo de implementação, essa é insuficiente para explicar os processos de produção dos saberes sociais, no âmbito da cultura moderna e contemporânea que, como em qualquer área ou campo do conhecimento, subsidia o campo da implementação.

Para Ball et al. (2012), os atores dentro da escola, realizando diferentes interpretações e traduções, produzem políticas a partir de seus saberes, da experiência por eles acumulada, através de um repertório de evidências e crenças que, apesar de legítimas, são co-construções desordenadas, desmanteladas e falhas. A noção de saberes que estrutura essa análise está ancorada na formulação de Tardif (2002). A partir das contribuições do autor se pode afirmar que os sujeitos, que atuam no processo de implementação das políticas educacionais (não se restringindo a essas, mas às demais políticas públicas, em maior ou menor grau) são, antes de tudo, indivíduos que sabem alguma coisa e cuja função consiste em aplicar esse saber em seu fazer cotidiano, na perspectiva de um ofício. À primeira vista, essa afirmação parece banal em função da falsa linearidade que ela encerra, mas essa não é uma relação cartesiana, assentada em princípios exclusivamente racionais e objetivos.

Uma visão complementar acerca da questão, segundo Tardif (2002), postula que todo saber se insere em uma dimensão temporal, que remete à história de sua formação e de sua aquisição. Assim, todo saber está intimamente vinculado a um processo dinâmico de aprendizagem e validação. Pode-se afirmar que, à medida que esse fluxo se retroalimenta dialeticamente, os saberes resultantes são sistematizados e, potencialmente, integrados a processos de formação institucionalizados, implementados por indivíduos – os avaliadores (para o autor, os professores, originalmente).

Entretanto, essas visões não explicam tudo. O saber dos sujeitos que implementam em âmbito local é eminentemente plural, construído pelo amálgama de saberes oriundos da formação profissional e de saberes disciplinares, curriculares e experienciais. De acordo com Tardif (2002), os saberes profissionais se relacionam com uma formação institucional voltada para a esfera científica e formal do processo de produção do conhecimento. Nessa perspectiva se pode dizer que esses saberes se constituem em ferramentas ou tecnologias, que vão sendo fornecidas aos agentes de base para que sua ação seja credenciada e para que os atores-implementadores sejam minimamente introduzidos em seu campo de atuação profissional como membros da corporação.

Somados a esses, os saberes disciplinares se integram à prática, por meio da formação obtida por esses profissionais nas diversas disciplinas por eles cursadas em seus cursos de graduação e pós-graduação e/ou em outros espaços, com outros desenhos e propostas curriculares. Segundo Tardif (2002), são saberes que correspondem aos diversos campos do conhecimento, transmitidos nos cursos e departamentos universitários independentemente das faculdades e dos cursos e/ou por outras instituições ou organizações. Nessa direção se apresentam também os saberes curriculares, correspondentes aos discursos, aos objetivos, aos conteúdos e aos métodos a partir dos quais a instituição formadora categoriza e apresenta os saberes sociais por essa definidos e selecionados como modelos desejáveis, necessários ou obrigatórios para a formação.

Há, por fim, um conjunto de saberes mais porosos e subjetivos construídos no exercício da prática cotidiana, em função do meio em que esses sujeitos estão inseridos. Esses saberes, chamados por Tardif de experienciais, brotam da experiência e são por essa validados. O que se depreende dessa caracterização é simples e direto: implementadores são atores que articulam esses saberes, agentes líquidos, cuja existência e ação dependem da capacidade de dominar, de

integrar e de mobilizar esse conjunto de saberes como condicionantes e estruturadores de sua prática.

É importante ressaltar que os trabalhos de Tardif não fazem referência aos saberes dos professores sob a perspectiva da implementação de políticas públicas sociais e educacionais. Pelo contrário, concentram-se na investigação da relação entre esses saberes e o fazer docente, muito provavelmente associado à dimensão dos processos educativo e pedagógico. Por outro lado, considerando a análise realizada na seção um como referência, a leitura dos trabalhos de Tardif permite uma adaptação dos saberes docentes para outras dimensões, que não as estritamente pedagógicas, curriculares e educacionais – o campo da implementação. Os saberes experienciais possuem, portanto, três objetos, segundo Tardif (2002): (a) relações e interações que os sujeitos estabelecem e desenvolvem com os demais atores no campo de sua prática; (b) as diversas obrigações e normas às quais seu trabalho deve se submeter; (c) a instituição enquanto meio organizado e composto de funções diversificadas. Esses objetos não são objetos de conhecimento, mas objetos que constituem a própria prática docente e que só se revelam através dela. Em outras palavras, esses não são nada mais do que as condições da profissão.

Tendo isso em vista, pode-se afirmar que os saberes experienciais são os que melhor explicam o fato de esses sujeitos serem, para Lipsky (1980), atores dotados de grande poder decisório e discricionário. Assim, os saberes práticos e cotidianos formam um conjunto de representações e de valores que são interpretados e compreendidos de modo diferente e, individualmente, pelos avaliadores e por outros atores. Forma-se, pois, uma complexa rede de representações e de decisões que molda e constitui a chamada cultura da implementação. Dessa forma, o ambiente se apresenta contingenciado por múltiplas variáveis, que estão relacionadas às situações concretas e, não necessariamente objetivas, que não se resolvem com soluções acabadas e receitas/métodos lineares de causa e consequência, mas com grandes doses de improvisação e habilidade pessoal, fruto do intenso processo experiencial, que resulta dos anos de profissão, da visão de mundo do avaliador, da sua formação, suas preferências políticas e ideológicas, suas crenças e atitudes.

Novamente, os achados de Lipsky e Ball dialogam com a noção de saberes formulada por Tardif e Lessard. Ao fornecerem evidências empíricas, que sustentam a tese de que a implementação tem dinâmicas próprias e que os sujeitos aí atuam com seus saberes, valores, crenças e estratégias emergem como atores estratégicos, tais autores, apesar de partirem de perspectivas teóricas distintas, fornecem elementos teóricos importantes para que se possa mais bem compreender o processo de implementação a partir do nível micro, na esfera local e territorial. Assim como os outros atores vinculados ao processo, em outros níveis hierárquicos e institucionais, os sujeitos que estão nas escolas não atuam sozinhos, ainda que várias decisões sejam tomadas exclusivamente por eles. Isso significa que seu trabalho é baseado na interação e que, buscado o consenso e alcançado um patamar mínimo de informação sobre determinada questão, em um cenário de constante integração com os outros sujeitos e atores, cabe a esses tomarem a decisão reveladora dessa rede de implicações.

Considerações finais

Este artigo pretendeu articular distintos aportes teóricos e metodológicos que têm uma visão crítica da concepção weberiana de burocracia e do papel desempenhado pelos atores locais, no processo de implementação de políticas públicas, com ênfase nas políticas educacionais e no cotidiano das instituições nas quais tais ações se materializam.

A partir da contribuição de Gussi e Oliveira (2016), a análise da implementação aponta para a relevância da trajetória das ações públicas para se compreender sua dinâmica até o âmbito local. Nessa direção, segundo Oliveira (2014), a partir das estratégias cotidianas que orientam a atuação dos agentes de base na escola, é a mobilização porosa desses saberes que explica, fundamentalmente, como o processo de implementação das políticas educacionais acontece nas escolas.

Tanto Lipsky (1980) quanto Tardif (2002), Ball et al. (2012) e Lessard e Carpentier (2016) concordam que a experiência, a atuação cotidiana e a interpretação-tradução parecem ser a fonte privilegiada do saber-implementar dos profissionais que atuam nas escolas, forjado por um conjunto de fatores, que vão dos cognitivos aos administrativos. Assim, personalidade, talentos, simpatia, preconceitos, amor à profissão, estrutura emocional e psicológica, preferências políticas, representações sobre o Estado e as políticas públicas, a relação com os cidadãos, com os colegas e com o território colocam em evidência conhecimentos e modos de agir que, de alguma forma, podem alterar resultados, objetivos e curso da ação desses programas, em função do que foi desenhado pelos formuladores de políticas públicas.

A teoria desenvolvida por Tardif (2002) sobre os saberes docentes converge com a formulação de Lipsky (1980). Para Tardif, os profissionais da escola são indivíduos, que sabem alguma coisa, cuja função consiste em aplicar seus saberes ao longo do processo de implementação das políticas educacionais no nível local. Dialogando com Lipsky (1980), Oliveira (2014), a partir das concepções de Tardif (2002), afirma que os saberes práticos e cotidianos formam um conjunto de representações e de valores que são interpretados, discricionariamente, por esses sujeitos. Na mesma direção, Ball et al. (2012) e Lessard e Carpentier (2016) afirmam que os profissionais da escola são indivíduos, cuja atuação depende da capacidade de construir, de integrar, de traduzir e de mobilizar esse conjunto de estratégias como estruturantes para sua prática.

Finalmente, todos os autores, ainda que partam de constructos teóricos distintos, convergem para um aspecto central: há uma complexa rede de representações e de decisões, que moldam e constituem a cultura da implementação no nível das instituições educacionais, contingenciadas por múltiplas variáveis, que estão relacionadas a situações concretas, e não necessariamente objetivas, que não se resolvem com soluções acabadas e receitas/métodos lineares de causa e consequência, mas com grande dosagem de improvisação e de habilidade pessoal, fruto do intenso processo experiencial, que resulta de anos de profissão, de visão de mundo, de formação, de preferências políticas e ideológicas, de crenças e de atitudes.

Referências

- BALL, S. J. **The micropolitics of school**. Oxford: Penguin Books, 1987.
- BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.
- BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0100-15742005000300002>
- BALL, S. J. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 37-55, maio/ago. 2010.

- BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **How schools do policy: policy enactment in secondary schools**. New York: Routledge, 2012.
- BOURDIEU, P. A ilusão biográfica. In: FERREIRA, M. M. (Org.). **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 125-136.
- CANÁRIO, R. Os estudos sobre a escola: problemas e perspectivas. In: BARROSO, J. **O estudo da escola**. Porto: Porto Editora, 1995. p. 118-143.
- CARNEIRO, C.; COSTA, B. L. D. **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. (Volume 1).
- DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Boston: Little, Brown, 1966.
- FARAH, M. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio/jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0034-76122011000300011>
- GOMES, R. Teses para uma agenda de estudo da escola. In: BARROSO, J. **O estudo da escola**. Porto: Porto Editora, 1995. p. 78-96.
- GRACINDO, R. V. O gestor escolar e as demandas da gestão democrática: exigências, práticas, perfil e formação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 135-147, jan./jun. 2009.
- GUSSI, A. F. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. **Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 29-37, jan./jun. 2008.
- GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.
- HILL, M. **The policy process in the modern state**. 3. ed. Harlow: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1997.
- HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. 3. ed. London: Sage, 2014.
- LESSARD, C.; CARPENTIER, A. **Políticas educativas: a aplicação na prática**. Rio de Janeiro: Vozes, 2016.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LYNN, L. E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica: Goodyear, 1980.
- MEYERS, M.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Administração pública**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 240-270.
- MAYNARD-MOODY, S. W.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service**. Michigan: University of Michigan Press, 2003.
- NÓVOA, A. (Org.). **Profissão professor**. Portugal: Porto Editora, 1995.

OLIVEIRA, B. R. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 517-544, p. 355-375, out./dez. 2014.

OLIVEIRA, D. A. Política educacional e a reestruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302007000200004>

OLIVEIRA, M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro**: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores. 2017. 199 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

OLIVEIRA, B. R. de; PENA, M. T. da S. Avaliações externas e o índice de desenvolvimento da Educação Básica no contexto da nova gestão pública. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 26, n. 133, p. 1-27, out. 2018. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.26.3697>

O'TOOLE, L. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 229-248.

PARO, V. H. Gestão da escola pública: a participação da comunidade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 73, n. 174, p. 255-290, maio/ago. 1992.

PETERS, B. G. **The politics of bureaucracy**. 5. ed. London: Routledge, 2001.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jun./dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. New York: Basic Books, 1989.

WINTER, S. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 209-228.

Recebido: 18/11/2018

Versão corrigida recebida: 04/04/2019

Aceito: 07/04/2019

Publicado online: 24/04/2019

Breyner Ricardo de Oliveira

Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Possui Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais e em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. É Professor dos Programas de Pós-Graduação em Educação e Economia Aplicada da Universidade Federal de Ouro Preto. Desenvolve pesquisas no campo da avaliação e implementação de políticas educacionais e sociais com foco nas estratégias adotadas pelos atores e nos efeitos produzidos pelos processos de implementação.
