

Processo de implementação de políticas públicas e o uso do poder discricionário na área da educação

Process of implementing public policies and the use of discretionary power in the area of education

Proceso de implementación de políticas públicas y uso del poder discrecional en el área de educación

Fernando Batista Bandeira da Fontoura

Universidade de Santa Cruz do sul – Santa Cruz do Sul – Rio Grande do Sul – Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-9484-8963>

Mariéli Helfer Gehring

Universidade de Santa Cruz do sul – Santa Cruz do Sul – Rio Grande do Sul – Brasil

<https://orcid.org/0009-0008-7923-0138>

Eduardo Elías Wachholtz

Universidade de Santa Cruz do sul – Santa Cruz do Sul – Rio Grande do Sul – Brasil

<https://orcid.org/0009-0000-6122-8058>

Resumo: Este artigo apresenta uma reflexão sobre o processo de implementação de políticas públicas na área da educação nos municípios de Rio Pardo, Venâncio Aires e Santa Cruz do Sul, localizados no interior do Rio Grande do Sul/Brasil. O objetivo do artigo foi analisar como os burocratas de nível de rua influenciam na área da educação em processos includentes e/ou excludentes que afetem a (re)produção ou redução de desigualdades no processo de implementação de políticas públicas. O artigo Burocracia e Implementação de Políticas Públicas: Desafios e Potencialidades para Redução de Desigualdades, de autoria de Gabriela Lotta (2021), foi a base para os dois momentos, tanto o teórico como a pesquisa de campo. Na pesquisa de campo foram realizadas três entrevistas semiestruturadas aprofundadas com profissionais da área da educação. Após a análise dos resultados,

considera-se que a implementação bem-sucedida das políticas públicas deve considerar as avaliações de impacto social que analisem de maneira abrangente como a política afeta as desigualdades. A ausência desse tipo de avaliação pode limitar a compreensão dos resultados e impedir ajustes necessários.

Palavras-chave: Burocratas de nível de rua. Implementação de políticas públicas. Atores sociais. Desenvolvimento Regional.

Abstract: This article presents a reflection on the process of implementing public policies in the area of education in the municipalities of Rio Pardo, Venâncio Aires and Santa Cruz do Sul, located in the interior of Rio Grande do Sul/Brazil. The objective of the article was to analyze how street-level bureaucrats influence the area of education in inclusive and/or exclusionary processes that affect the (re)production or reduction of inequalities in the process of implementing public policies. The article *Bureaucracy and Implementation of Public Policies: Challenges and Potentials for Reducing Inequalities*, authored by Gabriela Lotta (2021), was the basis for both moments, both theoretical and field research. In the field research, three in-depth semi-structured interviews were carried out with education professionals. After analyzing the results, it is considered that the successful implementation of public policy must consider the social impact assessments that comprehensively analyze how policy affects inequalities. The absence of this type of assessment can limit the understanding of the results and prevent necessary adjustments.

Keywords: Street-level bureaucrats. Implementation of public policies. Social actors. Regional development.

Resumen: Este artículo presenta una reflexión sobre el proceso de implementación de políticas públicas en el área de educación en los municipios de Rio Pardo, Venâncio Aires y Santa Cruz do Sul, ubicados en el interior de Rio Grande do Sul/Brasil. El objetivo del artículo fue analizar cómo los burócratas de calle influyen en el área de la educación en procesos inclusivos y/o excluyentes que inciden en la (re)producción o reducción de desigualdades en el proceso de implementación de políticas públicas. El artículo *Burocracia e implementación de políticas públicas: desafíos y potencialidades para reducir las desigualdades*, de Gabriela Lotta (2021), fue la base para ambos momentos, tanto teóricos como de investigación de campo. En la investigación de campo, se realizaron tres entrevistas semiestructuradas en profundidad a profesionales de la educación. Luego del análisis de los resultados, se considera que la implementación exitosa de una política pública debe considerar las evaluaciones de impacto social que. Analizar exhaustivamente cómo las políticas afectan las desigualdades. La ausencia de este tipo de evaluación puede limitar la comprensión de los resultados e impedir los ajustes necesarios.

Palabras clave: Burócratas de calle. Implementación de políticas públicas. Actores sociales. Desarrollo regional.

Introdução

A literatura sobre políticas públicas destaca, há pelo menos três décadas, a relevância do momento de implementação políticas públicas como um ponto crucial para compreender as dificuldades na geração de resultados efetivos. A distância entre quem formula as políticas e quem as implementa abre espaço para transformações, adaptações e interpretações que ressignificam os propósitos iniciais a partir das condições reais encontradas na implementação. Isso frustra os formuladores de políticas e também representa uma preocupação maior quando se trata de processos de inclusão social e combate às desigualdades, especialmente em contextos de grande diversidade e heterogeneidade, como no caso brasileiro (Lotta, 2021).

Nos últimos anos, a questão das desigualdades assumiu um papel central nas políticas públicas e em sua análise a nível nacional. A promulgação da Constituição Federal em 1988 e a proposição de diversas políticas de enfrentamento da pobreza na década de 2000 deram ainda mais destaque para essa temática. Assim, compreender como as desigualdades operam e como é possível combatê-las torna-se uma questão central para a gestão pública e para a literatura. Nas últimas décadas, houve um aumento significativo de políticas sociais voltadas à garantia de direitos universais, promovido principalmente pelo Governo Federal. No entanto, essas políticas são implementadas em contextos de alta desigualdade e heterogeneidade prévias, o que cria desafios adicionais para a efetiva promoção da universalização de acesso em um cenário marcado por disparidades socioeconômicas (Lotta, 2021).

Em termos conceituais, a aplicação de políticas universais parece criar uma aparente dicotomia diante das desigualdades e heterogeneidades existentes. A universalidade sugere a capacidade de incorporar todos os cidadãos como usuários das políticas. No entanto, a heterogeneidade e a desigualdade pressupõem que o acesso ocorra de maneira diferenciada, com diversidades nas estratégias desenhadas para atingir públicos distintos e promoção de políticas com abordagens diversas para maximizar o acesso dos mais desfavorecidos. Dessa forma, é necessário desenvolver projetos de políticas que, simultaneamente, promovam o acesso universal e incorporem a diversidade, enfrentando as desigualdades.

A forma como as políticas públicas são implementadas pelos agentes responsáveis, especialmente os atores burocráticos na (re)produção de desigualdades, ainda é pouco explorada na literatura. Lotta (2021) considera que há uma lacuna na análise dos aspectos que afetam a inclusão, exclusão e desigualdade, especialmente no entendimento de como as políticas públicas implementadas pelos diversos atores.

Neste contexto, surge a seguinte problemática de pesquisa: como burocratas de nível de rua na área da educação promovem processos includentes ou excludentes que afetem a (re)produção ou redução de desigualdades? Para coleta das informações, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com profissionais com atuação na educação infantil, na educação básica e no ensino superior, nos municípios de Rio Pardo, Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires/RS. Ao mesmo tempo, a investigação propõe três capítulos: no primeiro, aborda-se a relação entre políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no contexto brasileiro; no segundo, analisa-se a implementação de políticas públicas e seu papel na reprodução ou redução das desigualdades; por fim, no terceiro, compreende-se as percepções dos profissionais da educação no interior do Rio Grande do Sul em relação às políticas públicas.

Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil

Nos Estados Unidos, o pioneirismo nesse contexto foi atribuído a Robert McNamara, que incentivou a criação, em 1948, da RAND Corporation. Essa organização não-governamental, financiada por recursos públicos, é considerada precursora dos *think tanks*. Com matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistemas, engenheiros, sociólogos, o objetivo era explorar como uma guerra poderia ser conduzida de maneira racional. A proposta de aplicação de métodos científicos à formulação e à tomada de decisões do governo expandiu-se para diversas áreas da gestão governamental, incluindo a esfera política (Souza, 2006).

Essa abordagem científica na formulação de políticas públicas e tomada de decisões, que teve origem na RAND Corporation, influenciou o desenvolvimento de estratégias e abordagens mais sistemáticas na gestão governamental. Essa transformação contribuiu para uma compreensão mais precisa dos problemas públicos e para a busca de soluções baseadas em análises mais aprofundadas e fundamentadas em dados. A disseminação dessas práticas de formulação de políticas públicas trouxe impactos para a administração pública, ao promover uma abordagem mais científica e técnica na abordagem dos desafios governamentais (Souza, 2006).

A definição de política pública é um tema complexo e multifacetado. Diversos estudiosos abordam esse conceito sob diferentes perspectivas. Mead (1995) o caracteriza como um campo no estudo da política que analisa o governo à luz de questões públicas fundamentais, enquanto Lynn (1980) o descreve como um conjunto de ações governamentais destinadas a produzir efeitos específicos. Peters (1986) amplia a visão ao considerar a política pública como a soma das atividades governamentais, exercidas diretamente ou por meio de delegação, que impactam a vida dos cidadãos. A concepção de Laswell, que destaca a necessidade de responder às perguntas sobre quem ganha o quê,

por quê e que diferença isso faz, permanece como uma das definições mais reconhecidas no campo.

Do ponto de vista teórico-conceitual, as políticas públicas, em sua generalidade, e a política social, em particular, constituem campos multidisciplinares, concentrando-se em explicar a natureza das políticas públicas e seus processos. Nesse sentido, uma teoria abrangente da política pública demanda a integração de teorias desenvolvidas nas áreas de sociologia, ciência política e economia. As políticas públicas exercem impacto significativo nas economias e sociedades, razão pela qual qualquer teoria nesse domínio precisa elucidar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Esse caráter interdisciplinar é evidenciado pela participação de pesquisadores de diversas disciplinas, que contribuem para o avanço tanto teórico quanto empírico (Souza, 2006).

Na esfera das ciências políticas, os atores referem-se a indivíduos, grupos ou organizações que desempenham papéis cruciais na arena política. Esses atores relevantes em um processo de políticas públicas são aqueles que possuem a capacidade de influenciar direta ou indiretamente o conteúdo e os resultados das políticas públicas. Eles têm a habilidade de sensibilizar a opinião pública em relação a problemas de relevância coletiva, exercendo influência na inclusão ou exclusão de temas na agenda política. Além disso, são esses atores que se envolvem no estudo, formulação de propostas, tomada de decisões e transformação de intenções em ações concretas (Secchi, 2014).

A utilização do termo "ator" nas ciências políticas provém das artes cênicas, destacando a conotação de interpretação de papéis. Essa abordagem implica que indivíduos, grupos e organizações que impactam o processo político não são caracterizados por comportamentos ou interesses estáticos, mas sim por dinâmicas que variam de acordo com os papéis que desempenham. Os atores políticos interagem entre si, alocam recursos, formam coalizões e resolvem conflitos em um cenário político dinâmico. Vale ressaltar que o uso da palavra "ator" também pode carregar uma conotação elitista, pois enquanto os atores desempenham papéis em um enredo e cenário político, a plateia assiste passivamente ao desenrolar da história (Secchi, 2014).

A categorização de atores desempenha um papel fundamental ao reunir aqueles que compartilham características semelhantes e ao distinguir aqueles com características diversas. Uma abordagem inicial para diferenciar os tipos de atores envolve sua classificação em individuais e coletivos. Os atores individuais referem-se a pessoas que agem intencionalmente na arena política, incluindo políticos, burocratas, magistrados e formadores de opinião. Por outro lado, os atores coletivos compreendem grupos e organizações que atuam intencionalmente no cenário político. O elemento distintivo nessa definição é a ênfase na ação intencional, diferenciando atores individuais e coletivos de grupos não coordenados (Secchi, 2014).

Um dos atores individuais cruciais no contexto da implementação de políticas é o burocrata de nível de rua. Esses profissionais, como por exemplo professores, profissionais da saúde, juízes, policiais e defensores públicos, representam os implementadores que têm interações diretas com os cidadãos. As decisões destes burocratas, que frequentemente fazem parte do contexto social em que atuam, podem oscilar dentro de uma margem de discricionariedade relativamente ampla, dependendo do seu grau de autonomia e da existência de regras claras e completas que delimitem comportamentos e tomadas de decisão (Lotta, 2010). Os burocratas de nível de rua desempenham um papel significativo ao moldar a direção da política durante a implementação, pois têm a capacidade de definir as escolhas relacionadas aos benefícios e sanções que influenciarão a vida daqueles afetados pela política (Lipsky, 2010).

No âmbito da teoria da administração pública, duas abordagens são frequentemente contrastadas: o modelo burocrático weberiano¹, fundamentado nos princípios de legalidade e impessoalidade, e o modelo gerencial, que enfatiza conceitos como eficácia e orientação ao cliente/usuário dos serviços públicos. Uma das distinções fundamentais entre esses modelos, particularmente no que se refere ao tratamento da burocracia estatal, é o papel da discricionariedade, ou seja, a liberdade de escolha entre alternativas de ação concedida ao agente público. Enquanto no modelo burocrático weberiano a discricionariedade é encarada como uma exceção indesejada a ser combatida, no modelo gerencial, ela é percebida como um elemento necessário para ampliar a eficácia da ação pública (Secchi, 2008).

A discricionariedade, um elemento intrínseco à atuação de atores locais, também se encaixa nas reflexões relacionadas à concepção de "desenvolvimento territorial". Recentemente, essa abordagem tem se destacado como um método para considerar as diferentes formas de atuação do Estado e dos atores locais na promoção de políticas de desenvolvimento. Essa perspectiva busca articular ações que combinem elementos de políticas tradicionais top-down com iniciativas oriundas das próprias comunidades, configurando um modelo bottom-up. O objetivo é estabelecer um movimento de descentralização de decisões, promover a transversalidade de políticas e incentivar uma avaliação contínua do direcionamento dos recursos, proporcionando maior flexibilidade e adaptabilidade às necessidades específicas de cada território (Corrêa, 2009).

Implementação de políticas públicas e reprodução das desigualdades

O ciclo das políticas públicas é um conceito utilizado para descrever as diferentes etapas envolvidas no processo de formulação, formação de agenda, implementação, avaliação e revisão de políticas governamentais. Essas etapas fornecem uma estrutura para entender como as políticas são desenvolvidas e como afetam a sociedade (Lotta, 2021;

Pires, 2019). Apesar de existirem variações na descrição exata do ciclo, geralmente ele é composto pelas fases apresentadas na figura 01.

Figura 01 - Ciclo das políticas públicas



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Lotta (2021), Pires (2019) e Souza (2006).

A etapa de formação da agenda é a primeira fase desse ciclo e envolve a identificação e seleção de temas que serão objeto de atenção e ação por parte do governo. Nessa primeira fase, são identificados problemas que surgem na sociedade. Esses problemas podem ser identificados por vários atores, como cidadãos, grupos de interesse, ou até mesmo pelos próprios formuladores de políticas (Lotta, 2021). Para que um problema se torne parte da agenda política, é necessário que o governo reconheça sua importância. Isso pode ocorrer devido à pressão pública, crises, mudanças nas circunstâncias sociais ou econômicas, entre outros motivos (Souza, 2006). Após identificação e reconhecimento, o problema passa por um processo de formulação, no qual é definido de forma clara e recebe uma descrição precisa. Esse passo é importante, pois influencia a maneira como o problema será abordado (Souza, 2006).

Com base na análise do problema, os formuladores de políticas estabelecem objetivos claros e específicos que as políticas pretendem alcançar. Esses objetivos devem ser mensuráveis e realistas. Diferentes opções e abordagens para abordar o problema são consideradas, cada alternativa é avaliada em termos de custos e benefícios. As políticas formuladas frequentemente exigem a criação ou modificação de leis, regulamentos e

instrumentos administrativos (Lotta, 2021). Esses documentos detalham como as políticas serão implementadas e operacionalizadas. A participação da sociedade civil e outros stakeholders é muitas vezes incentivada durante a formulação de políticas. Consultas públicas e diálogos podem ajudar a garantir que diversas perspectivas sejam consideradas. Salienta-se que a formulação de políticas públicas é uma fase interativa, sujeita a ajustes com base em monitoramento e mudanças nas condições ao longo do tempo (Lotta, 2021).

Durante a fase de tomada de decisão nas políticas públicas muitas vezes envolve o processo de negociação entre diferentes partes interessadas e atores envolvidos. Construir consenso é essencial para garantir a aceitação e a implementação eficaz das políticas (Lotta, 2021; Pires, 2019). Após a tomada de decisão, é crucial comunicar claramente as decisões tomadas e as razões por trás delas. A tomada de decisão nas políticas públicas é complexa e influenciada por uma variedade de fatores, incluindo considerações políticas, sociais, econômicas e culturais. Além disso, o processo de tomada de decisão não é estático; ele pode evoluir à medida que novas informações surgem ou à luz de mudanças nas condições e circunstâncias (Lotta, 2021).

O processo de implementação de políticas públicas no Brasil é complexo e abrange diversas etapas e atores. Na fase de implementação de políticas públicas são identificados dificuldades e problemas. Um dos geradores de dificuldades e problemas pode estar relacionado à distância entre quem elabora as políticas públicas e quem implementa, nesse espaço pode haver interpretações que podem alterar as ideias iniciais das políticas públicas conforme confrontado com a realidade (Lotta, 2021; Oliveira e Couto, 2019; Souza, 2006).

Para Oliveira e Couto (2019), na implementação das políticas públicas ocorrem problemas como a descontinuação desta política a partir do momento em que há uma troca de governo, após a finalização da implementação independente de ter sido bem ou malsucedida, se abrirão espaços para que novas diretrizes sejam formuladas e a partir disso se dará uma nova fase das políticas públicas. Novos problemas na implementação irão surgir, ou seja, um ciclo que se renova constantemente.

A implementação de políticas públicas envolve a execução na prática das decisões e das diretrizes que foram propostas pelo governo para sanar problemas ou atender às demandas da sociedade. Conforme as políticas públicas são elaboradas, implementadas, executadas e avaliadas pode haver um impacto direto na redução ou reprodução de desigualdades em uma sociedade (Lotta, 2021; Souza, 2006). Conforme Bitencourt e Reck (2021, p. 69), na formulação de políticas públicas pode haver desigualdades, como descrito no exemplo:

“as desigualdades são também produtos de nossas escolhas, ou seja, a opção, por exemplo, de comprometer mais de 4% do PIB nacional em isenções fiscais (número que chegou a ser patamares maiores) e menos de 1% em programa de transferência de renda como o bolsa família, é uma escolha que certamente impacta de forma direta na desigualdade entre as diferentes estratificações sociais. A opção por tributar menos a renda e mais o consumo, é uma opção que

impacta também nas condições de justiça social nesse país, assim como o fomento, sem critérios claros e definidos para o desenvolvimento nacional e sem o objetivo de atacar as desigualdades”.

Os burocratas de nível de rua desempenham um papel crucial nesse processo de implementação, pois são os funcionários públicos que lidam diretamente com a população e implementam as políticas no nível local. No decorrer do processo de implementação, as decisões que são tomadas pelos burocratas de nível de rua podem reforçar “desigualdades já existentes ou até criar novas formas ou nichos de exclusão” (Pires, 2019, p.20).

Para Lotta (2021), os burocratas se sentem como indivíduos que trabalham em prol dos cidadãos e não se sentem simplesmente pessoas que executam as normas ou somente profissionais do Estado. Eles descrevem suas ações como a tomada de julgamentos e decisões diante das situações que enfrentam. A função do burocrata de nível de rua, não é somente executar as normas, mas sim determinar, com base nas situações enfrentadas, sua experiência de vida, a abordagem correta para realizar as tarefas considerando as limitações e possibilidades existentes. Isso ocorre porque as normas, embora teoricamente estabeleçam a forma correta de agir, muitas vezes se deparam com tensões na realidade do dia a dia. Isso exige a necessidade de negociação para decidir qual é a abordagem mais apropriada diante das circunstâncias reais (Lotta, 2021; Pires, 2019; Lotta e Costa, 2020).

Os burocratas de nível de rua, ganharam uma posição central nos estudos de implementação de políticas públicas, uma vez que eles são atores responsáveis por efetivar as políticas desenhadas e, conseqüentemente, gerar os resultados (Lotta e Costa, 2020; Lotta, 2021). Os burocratas de nível de rua (BNR) são agentes estatais que trabalham diretamente no atendimento aos usuários dos serviços públicos, como já mencionado anteriormente. O que os define não é a posição hierárquica, mas a conexão que eles têm entre os usuários e o Estado. A dimensão moral assume um papel central na justificação das decisões tomadas pelos burocratas, tanto em relação aos usuários quanto aos colegas e a si mesmos. (Lotta, 2021).

Por outro ângulo, segundo Pires (2019), o momento de implementação das políticas públicas pode aumentar a capacidade criativa e acabar gerando resultados que correspondam com as necessidades específicas dos atores. Mas implementação, pode também resultar em objetivos que não foram alcançados, sendo uma baixa efetividade das políticas e também exclusão de públicos que originalmente deveriam ser priorizados no atendimento (Pires, 2019).

Para analisar a atuação dos burocratas de nível de rua pode-se utilizar o conceito de discricionariedade, que é um espaço livre para tomada de decisão, dentro dos limites das regras (Souza, 2006; Lotta, 2021; Pires, 2019). Para classificar diferentes situações, eles utilizam ideias adquiridas ao longo de suas experiências sociais, as quais se transformam em visões sobre o que é aceitável ou não (Lotta, 2021). A partir disso, eles desenvolvem

percepções sobre quais situações merecem mais ou menos consideração, construindo dessa forma critérios que delimitam quem vai receber o quê e o porquê de receber (Lotta, 2019).

Para Lotta e Costa (2020), a categorização é um processo de construção de identidades institucionais que definem quais indivíduos estão qualificados para receber determinados benefícios. Há dois tipos de categorização, a de merecimento e a de direito. A categorização tem efeitos importantes como possibilitar que o sistema burocrático racional atue de maneira humanizada, fundamentada em regras e na distribuição de direitos políticos. E um segundo efeito seria que a categorização tem a competência de fazer uma seleção entre indivíduos legalmente iguais.

A partir das perspectivas dos usuários, o processo de categorização pode ter diferentes efeitos. Conforme Lotta e Costa (2020) esses são alguns dos efeitos sentidos pelos usuários: determinação do acesso e da elegibilidade e simbólico em termos de construção de estigmatizações vinculadas às categorias operadas. As autoras ainda relatam que tão importante quanto o que o usuário recebe é o como acontece o tratamento desse usuário durante o processo.

Outro fator importante que causa pressão nos burocratas para decidirem quem terá acesso ou não, é a restrição de recursos. Quanto maior a restrição de recursos maior a pressão sobre os burocratas (Lotta e Costa; 2020). A problemática consiste no fato de que políticas universais em ambientes com recursos limitados colocam os burocratas sob pressão para tomar decisões alocativas que, na prática, resultam em programas seletivos. Esses programas enfrentam desafios e problemas durante a implementação, uma vez que ampliam a discricionariedade na execução e encontram dificuldades em estabelecer critérios de seleção de usuários que não sejam passíveis de questionamento pela sociedade (Pires, 2019; Lotta e Costa, 2020; Souza 2006).

Outra ferramenta que é possível aplicada ao raciocínio discricionário, são os estereótipos sociais. Eles envolvem uma possível iniciação de preconceitos nos encontros que acontecem entre o Estado e os cidadãos (Lotta e Costa; 2020). Portanto, os estereótipos sociais são significativos no âmbito das políticas públicas, pois influenciam na formulação, implementação e impacto dessas iniciativas. O entendimento sobre os estereótipos presentes na sociedade atual é essencial para desenvolver políticas mais inclusivas e equitativas (Lotta e Costa; 2020). Além disso, a análise crítica dos estereótipos sociais pode ajudar a identificar e superar preconceitos subjacentes, contribuindo para a promoção da justiça social e para a eficácia das políticas públicas.

É importante reconhecer que a implementação bem-sucedida de políticas públicas demanda uma abordagem multidisciplinar, a colaboração entre diversas esferas governamentais e a participação ativa da sociedade civil. Além do mais, a avaliação contínua e a flexibilidade são fundamentais para enfrentar desafios e assegurar que as políticas estejam alinhadas às demandas da população (Pires, 2019; Lotta, 2021; Lotta e

Costa, 2020). A avaliação de políticas públicas é uma fase essencial no ciclo de políticas, pois permite analisar o impacto, eficácia e eficiência das ações implementadas.

Caminhos metodológicos e análises dos resultados

Para atingir os objetivos propostos neste estudo, a pesquisa foi concebida em duas fases distintas: teórica e empírica. O foco foi compreender como os burocratas de nível de rua interpretam as políticas propostas e, por meio de suas ações, geram impactos significativos em termos de inclusão e exclusão social. A pesquisa foi estruturada em etapas sequenciais. A primeira consistiu no levantamento e análise da literatura pertinente ao tema. Nesse contexto, o artigo Burocracia e Implementação de Políticas Públicas: Desafios e Potencialidades para Redução de Desigualdades, de autoria de Gabriela Lotta (2021), revelou-se fundamental. Esse trabalho serviu como base para a elaboração das perguntas que compuseram a entrevista semiestruturada aprofundada aplicada para três profissionais na área da educação do interior do Rio Grande do Sul.

A pesquisa de campo desempenha um papel central neste estudo. Foram realizadas entrevistas aprofundadas com três profissionais representativos de diferentes níveis educacionais: um professor da educação infantil, outro da educação básica e um terceiro do ensino superior. A entrevistada da educação infantil, com mais de 60 anos de idade, possui uma trajetória profissional que se estende por quase três décadas na instituição e reside no mesmo bairro onde a escola está localizada. A professora da educação básica, com idade entre 20 e 30 anos, representa uma perspectiva mais recente, sendo recém-formada e atuando no educandário há quase dois anos. Sua residência fica a cerca de 13 quilômetros da instituição. A terceira entrevistada, do ensino superior, tem entre 30 e 40 anos, acumulando uma década de experiência na instituição e residindo no mesmo bairro.

Para efetuar uma análise, buscou-se compreender as particularidades do perfil da burocracia, o grau de discricionariedade presente, os fatores que exercem influência sobre o seu exercício, os resultados percebidos decorrentes da entrega do serviço, assim como os desafios enfrentados e sugestões para aprimorar o serviço. Todo o conjunto de dados foi submetido a um processo de transcrição e análise. A metodologia de codificação adotada fundamentou-se em códigos predefinidos que foram elaborados durante a concepção dos roteiros de entrevista. Após a codificação de cada uma das entrevistas, foram conduzidas análises gerais, com a identificação e categorização dos grupos de códigos.

Os relatos das entrevistas com os três professores revelam uma conexão percebida entre eles e os alunos. A professora da educação infantil (identificada no texto como entrevista 01) destaca que a identificação ocorre a partir de fatores como a residência na mesma região e comportamentos de vida comuns. Sua participação ativa em associações

comunitárias e na igreja evidencia uma presença na vida do bairro da escola. “Somos parecidos. Nossa realidade é diferente de outros bairros, mas aqui todo mundo tem praticamente a mesma renda, as mesmas condições e os mesmos hábitos” (Entrevista 01). Quando categorizados todos em um mesmo grupo, como nesse caso, com o exemplo da renda, conforme citado pela entrevistada, pode-se usar isso no sentido de que “estar no mesmo grupo” facilite a comunicação, a vivência, as trocas que acontecem dentro da escola, como citado pela entrevistada. Por outro lado, pode gerar exclusão, quando um membro de diferente renda tentar se incluir neste grupo. No processo de implementação de políticas públicas pode haver tratamentos diferenciados ou geração de desigualdades (Lotta e Costa, 2020).

Outra questão que pode ser analisada como forma de categorização, é a geracional, o quanto em momentos é difícil e outros é mais fácil dos burocratas a nível de rua aproximarem-se dos usuários das políticas públicas de diferentes idades e conseqüentemente perfis (Pires, 2019). A professora da educação básica (identificada no texto como entrevista 02) destaca uma distância crescente. “Pela proximidade geracional, somos, de várias formas, parecidos. Por ter 24 anos, me lembro claramente de como a adolescência é complicada” (Entrevista 02). No entanto, ela se envolve em atividades ligadas à escola e relata forte presença da comunidade em eventos voltados para a arrecadação de fundos e apoio à instituição educacional. “No entanto, as músicas mudaram, a moda mudou, a forma como as amizades acontecem e permanecem também mudou e isso, para os professores mais velhos é bem difícil de entender” (Entrevista 02).

A diversidade de perspectivas entre os professores, evidenciada nas respostas da professora do ensino superior (identificada no texto como entrevista 03), destaca a complexidade das relações entre o pessoal docente e o ambiente local. A frequência da professora à igreja contrasta com sua ausência de envolvimento em outras atividades, o que sugere uma possível desconexão pessoal com a comunidade em que a instituição está inserida. Isso demonstra a importância de levar em conta as experiências e contextos que influenciam a dinâmica entre professores e alunos (burocratas a nível de rua e usuários das políticas públicas). A implementação não se resume ao que os burocratas desejam fazer, mas ao que conseguem realizar (Lotta e Costa, 2020). Essa observação impõe uma responsabilidade aos governos, que devem compreender o contexto real de implementação e as possibilidades práticas considerando as situações encontradas e interpretadas pelos burocratas envolvidos no processo (Brodkin, 2012).

Nas narrativas apresentadas, uma constante se revela na relação entre a empatia e o gosto por trabalhar com crianças e jovens. Os educadores expressam sua motivação na capacidade de impactar de forma positiva. Essas narrativas, de certa forma, assumem uma abordagem salvacionista, onde o educador se posiciona como agente de mudança. Como mencionado pela professora do ensino superior: “Eu gosto da relação entre colegas. O

contato e relação com os alunos, sem dúvidas, é o mais importante, sentimento de participar da formação de tantas pessoas" (Entrevista 03).

A professora da educação infantil, ao compartilhar suas experiências, enfatiza o prazer na interação com as crianças. Ela percebe seu papel como transmissora de conhecimentos e de apoio emocional. "Eu gosto muito da relação com as crianças. Eu me sinto bem em poder transmitir conhecimentos para as crianças e dar um apoio, um suporte, uma segurança emocional" (Entrevista 1). A educadora ressalta a importância desse suporte, especialmente considerando o longo período que as crianças passam na escola devido às necessidades de trabalho de seus pais. "Estão ali porque os pais precisam trabalhar, não porque querem. Eles passam praticamente dez horas na escola. É a segunda casa delas" (Entrevista 1).

Por outro lado, a professora da educação básica destaca uma realidade complexa. Para ela, os maiores desafios não se encontram na sala de aula, mas nas relações com colegas e superiores. "Os colegas fingem proximidade para obter informações e repassar para direção com o intuito de prejudicar e se beneficiar" (Entrevista 3). Sua narrativa revela as dificuldades na construção de relações harmoniosas. "Devemos tentar ao máximo construir uma boa relação com os colegas de outras disciplinas, afinal, compartilhamos os mesmos dilemas, mazelas e frustrações" (Entrevista 3).

A análise das respostas referentes ao suporte oferecido revela uma variação entre os níveis de ensino e as formas de administração. A professora do ensino superior, atuante em uma instituição comunitária, afirma que recebe o apoio necessário para aplicar suas metodologias e projetos. No entanto, as professoras da educação básica e da educação infantil, que exercem as atividades na rede pública, apresentam relatos que apontam para desafios mais significativos. A professora da educação infantil destaca que, embora haja, de modo geral, suporte, em alguns casos, a falta de pessoal a levou a acumular funções, como para limpeza de espaços e até mesmo para preparação de alimentos. Ela observa, no entanto, uma melhoria ao longo dos anos. A restrição de recursos, seja para contratação de novos funcionários para que os demais não sofram uma sobrecarga influencia na forma como é implementada a política pública (Pires, 2019; Lotta, 2021).

Já a professora da educação básica compartilha uma visão crítica, com dificuldades em estabelecer uma relação com a gestão durante parte do ano letivo. A falta de decisões democráticas na administração cotidiana da escola a levou a resolver diversos problemas sozinha. "Em várias situações ao longo do ano, senti que os problemas teriam que ser resolvidos por mim, recorrendo aos meus superiores apenas nos momentos em que resolver sozinha seria impossível" (Entrevista 02). A relação com a diretoria exemplifica a complexidade desses desafios. "Talvez por medo de se comprometer com a comunidade escolar, a diretora reage de forma muito branda com os alunos, deslegitimando nossas ações e possibilitando que esses e novos casos voltem a acontecer" (Entrevista 02).

Portanto, pode-se analisar que a vivência e “bagagem” que cada indivíduo traz influência em suas tomadas de decisão.

Tanto a atuação da professora da educação básica quanto da diretora está centrada na esfera da discricionariedade. O elemento fundamental para analisar a atuação dos burocratas de nível de rua é o conceito de discricionariedade, definido como o espaço de liberdade para a tomada de decisões, inserido nos limites estabelecidos pelas normas (Hupe; Hill; Buffat, 2015). A discricionariedade representa o domínio de racionalidade utilizado para converter uma regra geral em uma determinação específica (Lipsky, 2010; Moller, 2016). É o poder de realizar escolhas entre um conjunto de alternativas não previamente determinadas pela lei.

A análise das respostas evidencia uma considerável variação na forma como os educadores classificam os alunos típicos. Essas classificações abrangem tanto características comportamentais quanto perfis distintos. A diversidade de percepções reforça a presença da discricionariedade no processo de avaliação dos alunos e, a partir disso, da atuação dos profissionais. A professora da educação básica, ao abordar sua visão sobre um aluno típico, destaca elementos como desempenho escolar, sociabilidade e interação, mas ressalta a complexidade subjacente às relações na sala de aula. Ela reconhece a singularidade de cada aluno. “Em muitos casos, somos nós, professores, que percebemos essas nuances em cada um dos alunos, o que exige um interesse nosso em pesquisar e compreender quem são e como são os alunos atípicos” (Entrevista 02).

Considerações Finais

O artigo apresentado buscou discutir como burocratas de nível de rua na área da educação promovem processos inclusivos ou excludentes que afetem a (re)produção ou redução de desigualdades. As políticas públicas, segundo Lotta (2021), servem como instrumentos para abordar problemas específicos e atender às necessidades da população. Para a autora, a implementação dessas políticas é uma fase crítica no ciclo político.

Durante o processo de implementação, conforme Pires (2019) e Souza (2006), diversos fatores podem influenciar a (re)produção das desigualdades existentes na sociedade. Desde a formulação das políticas até a execução prática e resposta da comunidade, é possível observar tanto a reprodução quanto a redução das desigualdades sociais. Pires e Souza destacam a importância de considerar as diferenças socioeconômicas desde a formulação das políticas até a alocação de recursos durante a implementação, com o objetivo evitar o favorecimento de certos grupos em detrimento de outros.

Ao analisar as discussões realizadas pelos autores citados ao longo do artigo e nas entrevistas realizadas, é possível perceber que os burocratas de nível de rua, especialmente os professores, nos diferentes níveis de ensino, desempenham um papel importante na operacionalização e interpretação das políticas públicas. Eles são responsáveis por

preencher lacunas e aplicar as políticas na prática. Em muitos casos, podem moldar de acordo com suas próprias percepções, valores e interações com outros atores do processo. Isso pode resultar na perpetuação de ideologias excludentes presentes na sociedade.

O estudo caracteriza-se por ser de natureza qualitativa de profundidade, analisando a realidade social através da entrevista semiestruturada e observacional de profissionais da educação de nível infantil, básico e superior, entretanto os achados não visam a generalização. Outros estudos qualitativos de totalidades ou qualitativos amostrais podem ser realizados no sentido de entender a relação da atuação dos burocratas a nível de rua e a desigualdade social.

Assim, compreender como os burocratas de nível de rua, como os professores, interpretam e aplicam as políticas públicas pode oferecer reflexões sobre os fatores que influenciam o sucesso ou fracasso de programas propostos pelos entes federativos e os efeitos delas na vida da comunidade. Estudos empíricos, como os que vêm sendo realizados por Lotta e o que foi apresentado ao longo das últimas páginas, podem contribuir para o aprimoramento das políticas públicas desenvolvidas.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas.** Curitiba: Íthala, 2021.

BRODKIN, Evelyn. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 940-949, Nov./Dec. 2012. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x> Acesso em: 03 jan. 2024.

CORRÊA, Vanessa Petrelli. **Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva.** 2009. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/091220_boletim_regional3_cap3.pdf. Acesso em: 03 jan. 2024.

LASWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LIPSKY, Michael. 2010. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.** Expanded ed. New York: Russell Sage Foundation.

LOTTA, Gabriela; COSTA, Maria Izabel S. **Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas.** Rev. Sociol. Polit., v. 28, n. 76, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qzHfNjWpt5KYtgDjLr98yHn/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/pt-br.php> Acesso em: 10 jan. 2024.

LOTTA, Gabriela. **Burocracia e implementação de políticas públicas**: desafios e potencialidades para redução de desigualdades. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6230>. 2021 Acesso em: 14 jan. 2024.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy**: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MEAD, L. M. **Public Policy**: Vision, Potential, Limits, Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. **Diretrizes prioritárias e fases da implementação**: como mudam as políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.). Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019.

Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf Acesso em: 01 fev. 2024.

PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea. 2019. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9323/1/Implementando%20desigualdades_reprodu%C3%A7%C3%A3o%20de%20desigualdades%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf Acesso em: 01 fev. 2024.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2° Ed. São Paulo: Cengage Learning. 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347 a 369, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6691>. Acesso em: 30 jan. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf> Acesso em: 28 jan. 2024.

Sobre os autores:

Fernando Batista Bandeira da Fontoura

Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Pós-Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. E-mail: fontoura.custos@ibest.com.br

Mariéli Helfer Gehring

Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Bolsista CAPES, modalidade I. Pós-graduada em Gestão Rural pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Atualmente é professora da Universidade de Santa Cruz do Sul, vinculada ao Departamento de Gestão de Negócios e Comunicação. E-mail: marielihelfergehring@gmail.com

Eduardo Elias Wachholtz

Graduando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC e Jornalismo pela Universidade Cruzeiro do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas - coordenado pelo Prof. Dr. Ricardo Hermany; vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC e certificado pelo CNPq. E-mail: eduardowachholtz@gmail.com