



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS - FACE
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – CEPEAD
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO – DINTER**

ANDRÉ LUIZ NUNES ZOGAHIB

**A IMPLEMENTAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS PROFORMAR PELA UNIVERSIDADE
DO ESTADO DO AMAZONAS**

**Belo Horizonte
2014**

ANDRÉ LUIZ NUNES ZOGAHIB

**A IMPLEMENTAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS PROFORMAR PELA UNIVERSIDADE
DO ESTADO DO AMAZONAS**

Tese de Doutorado exigido como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais, sob a orientação do professor Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff.

**Belo Horizonte
2014**



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **ANDRÉ LUIZ NUNES ZOGAHIB**, REGISTRO N° 134/2014. No dia 26 de setembro de 2014, às 10:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 19 de setembro de 2014, para julgar o trabalho final intitulado "A Implementação das Experiências PROFORMAR pela Universidade do Estado do Amazonas", requisito para a obtenção do Grau de Doutor em Administração, linha de pesquisa: **Estudos Organizacionais e Sociedade**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

() APROVAÇÃO;

(X) APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

() REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 26 de setembro de 2014.

NOMES

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

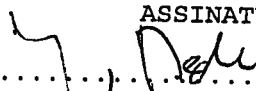
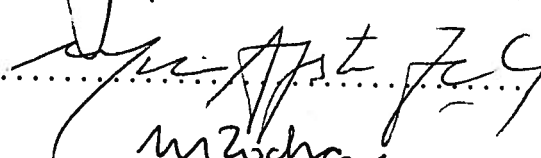

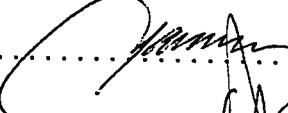

Prof. Dr. Márcio Augusto Gonçalves
(CEPEAD/UFMG)

Profª. Drª. Marta Mendes da Rocha
(Universidade Federal de Juiz de Fora/MG)

Prof. Dr. Ricardo Carneiro
(Fundação João Pinheiro/MG)

Prof. Dr. Vicente Riccio Neto
(Universidade Federal de Juiz de Fora/MG)

ASSINATURAS


.....

.....

.....

.....

.....

DEDICATÓRIA

À Maria Clara e André Filho, meus maiores legados.

AGRADECIMENTOS

À Maria Clara, minha filha amada, que com, seus três aninhos cheios de vida e de graça, ensina-me a ser pai e constituiu-se na maior responsável pelo meu aprendizado de vida e na nutriz do meu sonho de um mundo melhor para todas as pessoas. Filha, perdão pelos momentos de ausência exigidos para minha formação no doutorado. Agora a tese chegou ao fim. Prometo ser muito mais seu.

Ao André Zogahib Filho, concebido na fase final da tese, não sofreu com minha ausência, mas ajudou a mãezinha a ser mais compreensiva com seu pai fazendo companhia a ela desde o ventre.

Quero dizer aos meus dois filhotes e meu enteado, Marcelinho, que agora vamos poder fazer judô juntos, dançar juntos, cantar juntos, ler juntos, brincar juntos, passear juntos e viver muito mais vezes juntos como até agora nunca foi possível. Quero poder viver toda uma vida em função de vocês. Que tal?

À Lia, minha esposa, pela força que nos une e faz do nosso amor o mais intenso e o maior. “O que há dentro do meu coração eu tenho guardado pra te dar e todas as horas que o tempo tem pra me conceder são tuas até morrer...” (Djavan). Obrigado pela sua força, por sua dedicação, pela espera paciente nos momentos de ausência, por toda a sua capacidade de compreensão, por sua confiança em mim (muitas vezes acreditando no meu potencial mais do que eu mesmo), enfim, pela sua presença em minha vida. Esta vitória é nossa!

À minha avó Myrtes Quadros Melita, *in memoriam*, que dedicou grande parte de sua extenuante vida para me dar amor, carinho e todo cuidado do mundo. Saiba, onde estiveres, que todas as vitórias que já tive na vida levam consigo os valores que me ensinastes e que teimosamente, como agem a maioria das crianças, eu falava que não queria aprender.

Ao meu avô Expedito Nunes, *in memoriam*, por ter concebido a minha mãe.

Aos meus avós Oscarina e Alberto Zogahib, *in memoriam*, pelas alegrias e ensinamentos. Nunca esquecerei as tardes em que todos os filhos, netos e tataranetos estavam juntos. Os aniversários com comidas árabes sempre foram muito bons. Até hoje guardo a partitura completa para piano da música *Por Elise*, que a Dona Oscarina me deu quando me ensinava a tocar.

Ao meu pai Rosemberg, pela grandeza do seu amor, pelos ensinamentos de vida, pela dedicação incondicional para que eu e minha irmã tivéssemos uma

criação com valores e princípios sólidos que nos tornaram pessoas de caráter. Agradeço a você por ser meu pai. Amo-o muito e sempre!

À minha mãe Socorro, pela sabedoria em me educar, por seus gestos solidários, pela sua espiritualidade, pelo amor e carinho de mãe que soube me proteger e me ensinar os limites da vida, por ter investido e acreditado sempre na educação e me incentivado a trilhar os caminhos do conhecimento capaz de transformar as pessoas sempre para melhor. Mãe, você é presença marcante em minha vida. Obrigado por me ensinar a não desistir dos meus sonhos, por acreditar em mim e por compartilhar das minhas angústias e conquistas. Você se anulou durante muitos anos para nos criar, por isso reputo a você um exemplo de força-guerreira e renascer constante. Agradeço a você por ter sido minha mãe. Amo-a também muito e sempre!

Aos meus irmãos, Vanessa, Júnior, Karla e principalmente ao Matheus que cuidou de muita coisa para que eu pudesse ir tranquilamente para Belo Horizonte e para o interior do Amazonas fazer minhas pesquisas.

A minha cunhada Andreza, por ser tão dedicada e por cuidar dos meus amores.

Aos meus amigos do Ensino Médio que nos momentos de tensão estavam sempre por perto pra me acalmar contando histórias de velhas recordações e tocando músicas com a nossa banda. Faço questão de nominá-los um a um, com suas respectivas alcunhas: Douglas (Tchaka), Luciano (Luci G.), Dinola Neto (Poste Man), Jean (Capa de Flauta), Fabiano, Savinho (Sapinho), Idel, Serginho, André (Loro), Helom César (Fadinha) e Gilson Yamada (Japa).

Aos meus amigos de graduação pelos momentos engraçados que passamos juntos e pelo futebol que é jogado até hoje, não tenho ido mais com a mesma frequência, mas prometo voltar a estar com vocês todos os sábados. Também faço questão de nominar a galera mais antiga dessa “pelada acadêmica”: Alfredo, Dallas, Andrezinho, Carlos Ronaldo, Fabrício, Rômulo, Rodrigo (Cabeça), Assis, Daniel Aquino, Expedito, Ederson, Diego Aquino, Lorenzo e Jader.

Aos amigos de graduação e mestrado, Riter, Leandro, Marcos Rolla, Anderson (Cabeção), Bruno (Mutante), Vitor Picanço, Rafael Albuquerque, Juliano (Paca), Euler e Mário.

Ao querido professor doutor Walmir Albuquerque, pelo incentivo e pelos ensinamentos acerca do PROFORMAR exemplo de competência e perseverança não apenas no campo científico como frente às adversidades da vida.

Ao querido professor doutor Ivan Beck, meu orientador, agradeço por ajudar, através de suas perspectivas, a mudar minha perspectiva acerca das políticas públicas. Professor sua competência teórica e seus ricos ensinamentos foram de grande valia durante todo o doutorado.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração do CEPEAD/UFMG por partilharem seus conhecimentos.

A todos os funcionários do CEPEAD/UFMG que, com seus trabalhos cotidianos, tornaram possível a produção do presente trabalho.

Aos professores e servidores da Universidade do Estado do Amazonas, colegas que me ladearam durante todo este percurso, em especial: aos amigos Severina, Marcela Lago, Carol Castelo Branco, Paulo César, Aderli, Márcia Maduro, Luciano Balbino, Gerla, Hilke, Gabriela Gontijo, Cleinaldo e Maria Paula.

Aos professores da banca de qualificação e também da banca de defesa da tese, agradeço as suas preciosas considerações ao presente trabalho e generosas sugestões de aprimoramento.

Aos queridos alunos, que sentiram a minha ausência e torceram por mim.

Ao professor João Bosco Lissandro Reis Botelho, amigo e irmão de todas as horas (principalmente as mais difíceis), pela leitura, preciosas correções e sugestões, que amenizaram os meus limites com a língua materna.

“Toda reforma interior e toda mudança para melhor dependem exclusivamente da aplicação do nosso próprio esforço”.

Immanuel Kant

“Nada de grande se realizou no mundo sem paixão”.

George Hegel

Ficha Catalográfica

Z85i
2014

Zogahib, André Luiz Nunes.
A implementação das experiências PROFORMAR pela
Universidade do Estado do Amazonas [manuscrito] / André Luiz
Nunes Zogahib. – 2014.
174 f. : il., gráfs. e tabs.

Orientador : Ivan Beck Ckagnazaroff.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
Inclui bibliografia (f. 148-160) e apêndices.

1. Educação - Amazonas – Teses. 2. Políticas públicas –
Amazonas – Teses. I. Ckagnazaroff, Ivan Beck. II. Universidade
Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em
Administração. III. Título.

CDD: 370

Elaborada pela Biblioteca da FACE/UFMG – NMM/107/2014

LISTA DE SIGLAS

PROFORMAR – Programa de Formação de Professores do Ensino Fundamental
EAD – Ensino a Distância
ASTD – Sociedade Americana de Treinamento e Desenvolvimento
IEC – Internacional Extension College
ONG – Organização Não-Governamental
WIFIP – The women in Fishing Industry Project
BLSP – The Building Literacy in Sudan Project
NIME – Instituto Nacional de Educação de Multimeios
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
UEA – Universidade do Estado do Amazonas
SEDUC – Secretaria de Estado da Educação e Qualidade do Ensino do Amazonas
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
PNE – Plano Nacional de Educação
IES – Instituto de Ensino Superior
UFAM – Universidade Federal do Amazonas
PEFD – Programa Especial de Formação de Docentes
ENS – Escola Normal Superior
MEC – Ministério da Educação e Cultura
ISAE – Instituto Superior de Administração e Economia
FGV – Fundação Getúlio Vargas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelagem de Contexto da Interação dos Usuários	103
Figura 2 – Modelo de infraestrutura interativa	104
Figura 3 – Cenário de Atividades	105
Figura 4 – Modelo explicativo da pesquisa	107
Figura 5 – Delineamento da Pesquisa	109

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição dos instrumentos de coleta de dados.....	112
Quadro 2 – Distribuição das categorias de coleta de dados	113
Quadro 3 – Escolha dos municípios para amostragem	116
Quadro 4 – Percentuais de evasão do PROFORMAR I nos municípios pesquisados	127
Quadro 5 – Percentuais de evasão do PROFORMAR II nos municípios pesquisados	128
Quadro 6 – Dimensão de Planejamento: Retroalimentação do planejamento a partir da perspectiva dos egressos acerca do crescimento profissional	128
Quadro 7 – Dimensão de Planejamento: Retroalimentação do planejamento a partir da perspectiva dos egressos acerca da valorização da escola	130
Quadro 8 – Dimensão de Planejamento: Relação entre o planejamento da matriz curricular do PROFORMAR e a qualidade da formação	131
Quadro 9 – Dimensão de Planejamento: Houve correto dimensionamento do problema pelo planejamento do PROFORMAR?	131
Quadro 10 – Dimensão de Planejamento: Retroalimentação do planejamento pela perspectiva dos egressos acerca da melhoria de suas competências	132
Quadro 11 – Dimensão de Planejamento: Relação entre o planejamento das aulas e a execução	133
Quadro 12 – Dimensão de Planejamento: Relação entre o tipo de modalidade de ensino desenvolvido e sua execução	134
Quadro 13 – Dimensão de Planejamento: Planejamento dos recursos e sua utilização nas aulas	134
Quadro 14 – Dimensão de Planejamento: Relação entre o planejamento da matriz curricular do PROFORMAR e a qualidade da formação	135
Quadro 15 – Dimensão de Planejamento: Resultados alcançados pela perspectivas dos Burocratas de Nível de Rua (Retroalimentação do Planejamento)	136

Quadro 16 – Dimensão de procedimentos administrativos: Percepção dos egressos acerca do desenvolvimento das aulas	137
Quadro 17 – Dimensão de procedimentos administrativos: Houve superação de dificuldades e os procedimentos administrativos foram satisfatórios?	138
Quadro 18 – Dimensão de Procedimentos administrativos: O papel dos Burocratas de Nível de Rua como mediadores para implementação do PROFORMAR	139
Quadro 19 – Dimensão de Procedimentos Administrativos: O papel dos Burocratas de Nível de Rua na resolução de questões elaboradas pelos alunos (implementação da Política Pública)	140
Quadro 20 – Dimensão de procedimentos administrativos: Houve superação de dificuldades e os procedimentos administrativos foram satisfatórios?	141
Quadro 21 – Dimensão de procedimentos administrativos: Apoio da coordenação do curso	141
Quadro 22 – Dimensão de Procedimentos administrativos: O papel dos Burocratas de Nível de Rua como mediadores para implementação do PROFORMAR	142
Quadro 23 – Dimensão de Procedimentos Administrativos: O papel dos Burocratas de Nível de Rua na resolução de questões elaboradas pelos alunos (implementação da Política Pública)	143
Quadro 24 – Dimensão de Procedimentos: O papel dos Burocratas de Nível de Rua na preparação das aulas e escolha dos conteúdos (implementação da Política Pública)	143

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE 1 – ESCOLHA DOS MUNICÍPIOS PARA PESQUISA

APÊNDICE 2 – QUESTIONÁRIO FECHADO BASEADO NA ESCALA DE LIKERT
APLICADO AOS EGRESSOS DO PROFORMAR

APÊNDICE 3 – QUESTIONÁRIO FECHADO BASEADO NA ESCALA DE LIKERT
APLICADO AOS PROFESSORES TITULARES E ASSISTENTES DO PROFORMAR

APÊNDICE 4 – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS DIRETORES DE ESCOLAS

APÊNDICE 5 – ROTEIROS DE ENTREVISTA PARA OS RESPONSÁVEIS PELO
PROGRAMA

APÊNDICE 6 – DEPOIMENTOS COLETADOS NAS ENTREVISTAS APLICADAS
AOS DIRETORES DE ESCOLAS

APÊNDICE 7 – DEPOIMENTOS COLETADOS NAS ENTREVISTAS APLICADAS
AOS RESPONSÁVEIS PELO PROGRAMA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	05
1.1. Aspectos gerais acerca da Implementação de políticas públicas	05
1.2. O porquê das perspectivas <i>Top-down</i> e <i>Botton-up</i>	07
1.3. Os Burocratas de Nível de Rua (BNR)	17
1.4. Os Burocratas de Nível de Rua e sua capacidade de decidir.....	22
1.5. Burocratas de nível de rua na literatura brasileira	25
1.6. O Planejamento e os procedimentos administrativos no contexto da implementação	31
CAPÍTULO 2 – A FORMAÇÃO DE PROFESSORES.....	37
2.1. Contexto nacional e internacional	37
2.1.1. A regulação das políticas nacionais de formação	38
2.2. A formação na atual dinâmica sociocultural	42
2.3. A formação continuada	44
2.4. As mudanças a partir da formação	48
CAPÍTULO 3 – DA EAD CONVENCIONAL AO BLENDED LEARNING	52
3.1. Um panorama acerca da EAD	52
3.2. A História da EAD no Mundo e no Brasil	53
3.3. Novas tecnologias de informação e comunicação	59
3.3.1. Caracterização das novas tecnologias de informação e comunicação.....	60
3.3.2. As novas tecnologias de informação e comunicação na Educação	65
3.3.3. O usuário das novas tecnologias de informação e comunicação ..	68
3.3.4. A relação entre tecnologias e educação	71
3.3.5 Educação à Distância: uma visão a partir das novas tecnologias de informação e comunicação	75
3.3.6. A interatividade e a interação	81
3.4. Os Cursos Híbridos (<i>blended learning</i>)	84
3.5. A Legislação acerca da EAD no Brasil	87
CAPÍTULO 4 – O PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES	

PROFORMAR	90
4.1. A origem do PROFORMAR	90
4.2. O Locus do PROFORMAR	90
4.3. A Organização Implementadora da Política Pública	91
4.4. Características desta política pública	92
4.4.1. O planejamento	96
4.4.2. Os livros-texto	96
4.4.3. A roteirização para TV	97
4.4.4. As interfaces	99
4.4.5. O professor assistente	99
4.4.6. O professor titular	100
4.4.7. A coordenação	100
CAPÍTULO 5 – METODOLOGIA.....	106
5.1. Características gerais da Pesquisa	107
5.2. Universo e Amostragem da Pesquisa	110
5.3. Seleção dos Sujeitos da Pesquisa	113
5.4. Instrumentos de Coleta de Dados	116
5.5. Tratamento e Análise de Dados	121
5.5.1. Organização das perguntas nos instrumentos de coleta	123
CAPÍTULO 6 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	125
6.1. A Dimensão Planejamento	125
6.2. A Dimensão Procedimentos Administrativos	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	148
APÊNDICES	161

RESUMO

O objetivo desta tese de doutorado é estudar o Programa de Formação de Professores (PROFORMAR), realizado pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), na capital do Estado (Manaus) e em outros 61 municípios interioranos. Escolhendo um município perto e outro longe, considerando que a distância da capital foi representativa para que se apresentassem problemas logísticos, definiu-se a amostra de pesquisa incluindo Manaus (capital) e outros 08 municípios do interior (Manacapuru, Benjamim Constant, Iranduba, Eirunepé, Novo Airão, Ipixuna, Careiro da Várzea e Guajará) procurando evidências positivas e negativas sobre a implementação desta política pública. Para tanto realizou-se pesquisa quantitativa e qualitativa. A pesquisa quantitativa foi realizada juntos aos alunos egressos, professores titulares e professores assistentes. A pesquisa qualitativa foi realizada junto aos diretores de escolas beneficiadas com profissionais de nível superior e responsáveis pelo programa junto à UEA. Procurou-se, assim, verificar como se deu a construção do planejamento e a organização dos procedimentos administrativo para execução do PROFORMAR. Apesar das restrições de tempo e espaço (além de socioeconômica, culturais e políticas) específicos do Amazonas, apresentam-se evidências de que houve na implementação desta política pública de educação superior, através de uso do Ensino Presencial Mediado por Tecnologia, custos significativamente baixos, efetividade por ter seguido, rigidamente, cronograma apertado e eficácia oferecendo soluções educacionais para professores atuantes em regiões de difícil acesso do Amazonas, além da validação da perspectiva *Top-Down*.

Palavras-chave: Educação, Política Pública, Implementação, Tecnologia, Amazônia.

ABSTRACT

The aim of this doctoral thesis is study the Teacher Education Program (PROFORMAR), conducted by the Amazonas State University (UEA), in Manaus (Amazonas Capital) and other 61 cities hinterland. Choosing cities near and far from the capital we choose our research sample (considering that PROFORMAR had logistical problems due the distance): Manaus (capital) and other 08 cities outside metropolitan areas (Manacapuru, Benjamin Constant, Iranduba, Eirunepé Novo Airão, Ipixuna, Careiro da Várzea and Guajará) seeking positive and negative evidences in the public policy implementation. To achieve our goals, we realize quantitative and qualitative research. The quantitative survey was conducted together with formed students, titular professors and assistant professors. Qualitative research was conducted with the school principals benefited from higher education professionals and responsible for the program by the UEA. We tried to check how happened the construction of the planning and the organization of administrative procedures for the implementation of PROFORMAR. Despite the restrictions of time and space (in addition to socioeconomic, cultural and political) specific of the Amazon, we present evidence that there was in the implementation of public policy for higher education through use of face Teaching Mediated Technology, significantly lower costs, effectiveness for having followed rigidly tight schedule and effectiveness offering educational solutions for the teachers working in areas difficult to access the Amazon, besides the validation of top-down perspective.

Keywords: Education, Public Policy, Implementation, Technology, Amazon.

INTRODUÇÃO

Trata-se, neste trabalho, da relação entre formulação e implementação de uma política pública que contou com diferentes entes: públicos (prefeituras, governo do estado do Amazonas e governo federal); privados (com algumas empresas que foram contratadas para serviços de transferência de dados via satélites); e do terceiro setor (a Fundação Muraki e o Instituto de Economia e Administração - ISAE) etc.

A política pública mencionada no parágrafo anterior foi concebida a partir da necessidade de adequação do Estado do Amazonas às exigências da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (União), a qual determinou que todos os professores da rede pública de ensino tivessem nível superior. Desta forma, a Secretaria de Estado da Educação e Qualidade do Ensino do Amazonas (SEDUC), solicitou à Universidade do Estado do Amazonas (UEA) que concebesse um programa de formação docente que atendesse a este fim.

Assim nasceu o PROFORMAR, com a ideia de desenvolvimento de um pacote tecnológico educacional capaz de alcançar a extensa região do Amazonas, considerando as adversidades inerentes à Região Amazônica. Aos poucos e fragmentadamente foi se desenvolvendo o pacote tecnológico educacional do PROFORMAR e suas duas versões PROFORMAR I (2002/2005) e PROFORMAR II (2005/2008).

A implementação desta política pública, com suas notadas especificidades, pode ser definida a partir da apropriação de ideias (dos diversos atores envolvidos no processo) oriundas das necessidades impostas pelo contexto e circunstâncias. O PROFORMAR, como uma ação do Estado, foi construído por meio de processos e procedimentos realizados por seres humanos que, naturalmente, possuem seus desejos, paradigmas, preferências, formações, ideologias, cosmogonias etc.

Desta forma, esta tese buscou compreender como os atores envolvidos diretamente no PROFORMAR interagiram para construir as condições necessárias

para a realização do Programa. Para isto, considerou-se duas dimensões da formulação de uma política pública (a função de planejamento e os procedimentos administrativos) e a percepção de suas influências na implementação desta política pública pelos principais atores envolvidos: 1) responsáveis pela formulação; 2) professores titulares (Burocratas de Nível de Rua); 3) professores assistentes (Burocratas de Nível de Rua); 4) egressos; e 5) diretores das escolas em que os egressos trabalham.

Assim, os problemas que nortearam esta pesquisa foram: 1) como se deu a aderência dos objetivos contidos no planejamento do programa tendo em vista a sua implantação em conformidade com as percepções dos burocratas de nível de rua?; e 2) como os beneficiários do programa (egressos) percebem o impacto de suas ações a partir de seu cotidiano?

Para responder a estas perguntas formuladas no problema de pesquisa, desenvolveu-se o seguinte objetivo geral: descrever duas dimensões integrantes da formulação do PROFORMAR (a função de planejamento e os procedimentos administrativos), buscando compreender suas respectivas influências na implementação e na forma como foram percebidas pelos principais atores do Programa. Os objetivos específicos foram:

- Realizar levantamento documental e bibliográfico acerca do PROFORMAR, visando descrever o programa e buscando informações acerca de sua formulação;
- Compreender os principais objetivos dos formuladores do PROFORMAR e suas percepções acerca da implementação do Programa;
- Investigar se os egressos, professores assistentes e titulares do PROFORMAR compreenderam os aspectos mais relevantes do Programa e sua implementação;
- Compreender como os diretores das escolas públicas em que egressos do PROFORMAR trabalham percebem o Programa.

Norteados pelo problema de pesquisa acima exposto, este trabalho procurou contribuir, verificando, por meio de pesquisa qualitativa e quantitativa, se

as ações dos principais atores e responsáveis pela implementação estavam convergindo em direção ao planejamento e à organização dos procedimentos administrativos do PROFORMAR, baseando-se em Lotta (2008), Lotta (2010) e Lotta & Vaz (2012).

Este trabalho se justifica, pois os estudos sobre políticas públicas ainda são poucos e muitas vezes desconexos, tendo em vista a grande divisão de temas (FARIA, 2003). Há, ainda, uma vultosa lacuna entre os estudos empíricos e a fase de implementação de políticas públicas. Ainda que alguns trabalhos tenham contribuído em questões a cerca do tema, nota-se um espaço na literatura acadêmica que discuta esse assunto (LOTTA, 2010), principalmente, de forma mais específica.

Observa-se, ainda, um vão que a literatura de políticas públicas abre acerca das ações do Estado, considerando novos atores e modelos de análise. Nessa perspectiva, Faria (2003, p.21) afirma que os tradicionais modelos hermenêuticos que visam à compreensão da interação dos mecanismos de intermediação de interesses (pluralismo, marxismo e corporativismo, por exemplo) não dão vazão às complexas interações de atores para implementação de políticas públicas, em razão das relações informais existentes na transmissão de informações e na disponibilização de recursos.

Há, desta forma, uma lacuna literária acerca da implementação de políticas públicas – principalmente no que concerne as atitudes dos Burocratas de Nível de Rua que implementam as Políticas. O Brasil não possui uma grande quantidade de trabalhos sobre o assunto, desde os estudos de Lipsky (1980) e mais recentemente as pesquisas de Lotta (2008, 2010 e 2012).

O espaço na literatura se amplia ainda mais quando se busca estudar a implementação de políticas públicas de formação docente na região amazônica, considerando a interação dos atores envolvidos, incluindo os Burocratas de Nível de Rua. Esta tese de doutoramento encaixa-se neste espaço presente na literatura acadêmica, objetivando compreender a implementação do Programa de Formação de Professores (PROFORMAR) realizado pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA) na capital (Manaus) e nos 61 municípios interioranos, a partir do seu relacionamento com as dimensões de planejamento e de procedimentos administrativos.

Além de buscar compreender a implementação do PROFORMAR esta tese acabou desenvolvendo uma nova perspectiva de análise, pragmática e que se encaixa na lacuna deixada na literatura.

Conforme segue, esta tese de doutorado foi dividida da seguinte forma:

1) esta introdução; 2) a literatura sobre implementação de políticas públicas; 3) formação de professores: tendências atuais; 4) da EAD convencional ao *blended learning*; 5) o Programa de Formação de Professores – PROFORMAR; 6) a metodologia; 7) a apresentação e a análise dos resultados; 8) as considerações finais; e 9) referências bibliográficas.

CAPÍTULO 1 – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. Aspectos gerais acerca da Implementação de políticas públicas

A área de estudos relativa à implementação de políticas públicas está intimamente atrelada às necessidades de desenvolvimento nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das ações do Estado. Essa é uma propriedade muito clara na literatura internacional “a análise de políticas públicas é uma forma de pesquisa desenhada para entender profundamente problemas sociotécnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores” (MAJONE e QUADE, 1980:5). Neste sentido, mas de forma mais simplificada, Berman (1978) descreve a análise de implementação como o estudo de por que decisões autoritárias (política, planos, leis) não levam ao resultado esperado.

Estudar implementação requer um entendimento das séries de acontecimentos que se relacionam de forma dependente a complexos cursos de influência mútua. Assim, cada elo deve ser construído levando em consideração os outros (PRESSMAN E WILDAVSKY, 1984). As observações casuais (empíricas) bem como as sistemáticas (científicas) indicam a dificuldade em se prever os resultados das políticas sociais e dos planos de inovação (MAZMANIAN E SABATIER, 1981; BERMAN, 1978).

Tal imprevisibilidade é, para Pressman e Wildavsky (1984), decorrente das seguintes características do processo de implementação: 1) da grande diversidade de atores de diferentes tipos de organizações com diversos interesses que são conjugados visando a operacionalização da política. Esses atores demonstram suas expectativas e interagem em uma trajetória convergente de pontos de decisão; 2) esses atores tendem a mudar no decorrer do tempo, mudando, conseqüentemente, as perspectivas e a percepção dos atores sobre si e sobre os outros, inserindo pontos de descontinuidade e de necessidade de novas negociações. A existência de uma multiplicidade de atores ocorre

independentemente de estar previsto no planejamento, é uma característica inerente à implementação de uma política pública (LOTTA, 2010).

Da mesma forma que a formulação pode ser caracterizada pela troca, a implementação pode ser distinguida pela subversão (não chegando a um acordo) e negociação (sugerindo alternativas) (WALT, 1994). Dessa maneira, a implementação é entendida como um processo autônomo onde importantes decisões são tomadas e implementadas o que influencia o desenho da política pública (SILVA E MELO, 2000: 10).

A preocupação com problemas indica que há um olhar de expectativa em relação ao objeto. A consequência disso é mais profunda que simplesmente estudar o que deu errado como supunha Berman (1978), pois os estudos nessa área vão em direção à definição de variáveis que expliquem não só o fracasso, mas também o sucesso da implementação de políticas públicas. Nesta perspectiva, Mazmanian e Sabatier (1981) desenvolvem um rol de “condições para a efetiva implementação”, uma lista de elementos característicos a serem observados visando aferir a probabilidade de um programa atingir os seus escopos constitutivos, conforme as condições que se observam a seguir:

- 1) A legislação deve apresentar objetivos claros e consistentes;
- 2) A legislação deve estar alicerçada em uma teoria consistente, identificando os elementos mais recorrentes que influenciam nos objetivos, dando aos implementadores um panorama exequível acerca do cumprimento do que fora planejado;
- 3) A legislação deve conduzir os implementadores e grupos alvo na direção do que se desejava no escopo constitutivo da política pública;
- 4) Os gestores da implementação devem possuir aptidões políticos-gerenciais, além de estarem envolvidos e empenhados para alcançar os objetivos da política pública;
- 5) A política deve ser defendida por grupos organizados e acompanhada por legisladores durante todo o percurso da implementação; e

6) Devem-se criar condições de analisa as mudanças no ambiente externo à implementação da política, para corrigir o curso a partir do surgimento de situações como a emergência de políticas divergentes ou mudanças nas condições sociais e econômicas.

Contudo, autores de diferentes matizes que criticam a iniciativa de elencar elementos e variáveis que possuem a possibilidade de “predizer” se o processo de implementação de uma política pública será exitoso ou não, o fazem apontando para a incapacidade do *policy maker* de orientar e antecipar os problemas. Elmore (1979) e Berman (1978), afirmam que as variáveis não podem ser determinadas *a priorioristicamente*. Para estes autores, os problemas relativos à implementação tem suas origens, na maioria das vezes, a partir da interação da política com as organizações que a executam. Pires (2008a), por sua vez, defende que os estilos de implementação adotados pelas diversas burocracias é que vão influenciar os resultados (exitosos ou não) da política pública.

Nesta tese buscou-se compreender a relação entre a formulação e a implementação a partir da aderência dos principais atores envolvidos na Política Pública. Assim, almejou-se compreender se os *policy makers* tiveram uma visão clara durante a elaboração da política pública (PROFORMAR) e se os Burocratas de Nível de Rua tiveram a capacidade de orientar os problemas a partir do entendimento do que fora planejado (aderência ao Programa), bem como se tiveram um entendimento razoável na execução dos procedimentos administrativos.

1.2. O porquê das perspectivas *Top-down* e *Botton-up*

Além de considerar as condições explicitadas acima, as duas abordagens (ou modelos) de análise de implementação de políticas públicas, *top-down* e *bottom-up*, devem ser compreendidas visando uma melhor caracterização da política estudada.

Lima e D'ascenzi (2013) compreendem que a implementação na abordagem *top-down* (de cima para baixo) é formulada, mas não especificando detalhes operacionais sendo reduzida a elementos de base mais simples.

Para estes autores a abordagem *bottom-up* (de baixo para cima), é, por sua vez, um agrupamento de sistemas para dar origem a sistemas mais complexos, transformando os sistemas, de subsistemas originais, em sistemas emergentes.

Assim, o processamento *bottom-up* é um tipo de processamento de informações com base em dados de entrada do ambiente para formar uma percepção. Na abordagem *bottom-up*, portanto, os elementos individuais do sistema de implementação são especificados em detalhes ligados entre si para formar outros subsistemas que podem ser desenvolvidos de forma isolada e sujeitar a otimização de recursos à política pública local ao invés de cumprir um propósito global em benefício de toda a sociedade.

Desta forma, identificam-se variáveis independentes da trajetória dos processos de implementação e buscam relacioná-las, quando possível, ao sucesso ou fracasso pelo prisma dos atores envolvidos a partir da qualidade por eles percebida na implementação da política pública (LIMA E D'ASCENZI, 2013).

Assim, conforme mencionado acima, na literatura sobre implementação de políticas públicas encontra-se referência acerca dos dois modelos de análise de implementação de políticas públicas, os modelos *top-down* e *bottom-up*, que também podem ser definidos como desenho prospectivo e retrospectivo (ELMORE, 1996 *apud* LOTTA, 2010).

Uma das questões apontadas pela literatura sobre a liberdade de decisão (discricionariedade) desses burocratas concerne à legitimidade das escolhas e decisões tomadas por esses burocratas, que podem adequar as políticas aos seus interesses ou percepções, mesmo sem possuir a legitimidade democrática para tomar decisões alocativas. Essa literatura que discute a atuação dos burocratas de nível de rua assinala diversos conflitos decorrentes de sua liberdade de atuação e do exercício da discricionariedade. São dúvidas debatidas na literatura que, ao mesmo tempo, enaltecem e objurgam a atuação desses burocratas (LOTTA, 2010).

Segundo Méier e O'toole (2006) *apud* Lotta (2010), a representação burocrática, que tem como foco analítico o processo de tomada de decisão do burocrata a partir da ideia de sua representatividade perante os cidadãos, poder ser um meio satisfatório para que os pesquisadores abordem essa dúvida.

Esses autores afirmam que o burocrata é parte do mesmo contexto social dos usuários dos serviços públicos. Desta forma, sua atuação está balizada nos

mesmos valores dos atores a quem representam, tornando o burocrata de nível de rua um reflexo dos representados o que acaba legitimando sua representação e discricionariedade (LOTTA, 2010).

Resume-se a teoria da representação burocrática da seguinte forma: o burocrata possui liberdade de decisão; dada tal discricionariedade, o burocrata tenta ampliar ao máximo seus próprios valores políticos; os valores são formados pela experiência socializada, como origem social e outros atributos; e a burocracia representativa consegue tomar decisões que respondem aos interesses, necessidades e vontades dos cidadãos.

Lotta (2010) afirma que os teóricos da representação burocrática compreendem que a análise das burocracias deve concentrar valores das instituições políticas e burocráticas, para avaliar se a burocracia age como o faz porque está conseguindo dar vazão às demandas e pressões das instituições políticas ou se as ações se moldam nos valores que compartilham com o público.

Por meio do prisma da burocracia implementadora enquanto representante da população, Lipsky (1980) *apud* Lotta (2010) demonstra que os burocratas de nível de rua transformam-se em verdadeiros mediadores entre a população e os serviços públicos, ao criarem um vínculo entre as políticas públicas e seus beneficiários.

No que diz respeito aos mediadores e sua atuação, Grindle (1977) *apud* Lotta (2008) expõe que os burocratas de implementação não gerenciam diretamente os recursos disponibilizados para a política pública, eles mantêm uma relação direta com seus “superiores” e “clientes”, melhor dizendo, com os atores que os gerenciam e com os beneficiários que precisam ter contato com eles. O mesmo autor afirma ainda que, na administração pública, essas relações são construídas devido à falta de simetria e à falha nos procedimentos que regulam a alocação de bens e serviços com base na impessoalidade.

Outro autor que se debruça acerca do papel dos mediadores é Kushnir (2000), por meio de uma perspectiva diferenciada, analisando a atuação dos vereadores e a suas respectivas ações nos redutos eleitorais. A partir das pesquisas no campo da antropologia da política, a autora aponta para a figura do político-mediador, ou seja, o político que encontra pontos de contato e de comunicação entre diferentes mundos e, a partir disso, produz novos resultados.

Esse papel, segundo Kushnir (2000), é do mediador, cuja ação transcende a intermediação do transporte de informações, interferindo criativamente no sentido de gerar valores e novas condutas. O mediador utiliza sua inserção social, que de todo modo é privilegiada, na proporção em que suas decisões influenciam a vida das pessoas que estão no seu campo de ação. O mediador consegue estabelecer ligações, promovendo a mediação entre os diversos universos onde atua.

O papel dos mediadores está em desenvolver relações que possam conectar setores preliminarmente desunidos, quer na forma como se faz a mediação na prática, quer no resultado de seu impacto no processo, denotando um elemento relacional presente tanto em termos estruturais como dinâmicos. Um dos principais pontos a serem analisados nessa discussão é o das relações que esses mediadores estabelecem com os demais atores conectados. Desta feita, na literatura corrente, uma das linhas de estudo sobre políticas públicas de inclusão considera que esses burocratas alcançam resultados no tocante à forma como os beneficiários se conectam e acessam seus direitos: a conclusão a que chegam é de que a interação Estado / usuários pode conceber estilos que facilitem o acesso aos serviços públicos (BICHIR, 2008; LIPSKY; 1980; TORRES, 2005; LOTTA e PAVEZ, 2008).

Para Granovetter (1973) *apud* Lotta (2010), os burocratas implementadores de nível de rua são vistos como a ligação da cadeia que une o Estado aos usuários, de modo que se tornam a via de acesso mais direta, construindo-se como uma verdadeira ponte que permite melhor trânsito de informações, gerando a ligação entre esses mundos (BURT, 1992).

As atividades realizadas por burocratas de nível de rua chegam a influenciar os vínculos de indivíduos pertencentes a grupos marginalizados (baixa renda e moradores de áreas segregadas), quer no fortalecimento de vínculos sociais entre pares, quer na criação de laços entre indivíduos pertencentes a grupos distintos SALUM (1999), PAVEZ (2006), KUSHNIR (2000) e LOTTA E PAVEZ (2009).

Não se pode deixar de destacar uma vertente a ser observada quanto à capacidade de mediação dos burocratas de nível de rua, de acordo com NUNES (1997) *apud* Lotta (2008), no sentido de uma possível atuação clientelista, qual seja aquela caracterizada por ações que envolvem latente solidariedade mútua, bem como exploração e potencial imposição de relações voluntárias e obrigações

mútuas. Resumidamente, gera a ideia de associação entre a solidariedade e as obrigações que giram em torno das relações de troca entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, a literatura tem demonstrado que há uma profunda discussão sobre o que representa as atividades do burocrata-mediador, posto que existem simultaneamente tanto as práticas clientelistas como aquelas democráticas. Lotta e Pavez (2009) & KUSCHNIR (2000), afirmam que a confirmação dessa coexistência é importante para a efetiva compreensão das práticas políticas e da forma como se dá o acesso das comunidades ao Estado.

Desta feita tem-se a compreensão de que, à medida que a atuação dos burocratas de nível de rua interfere diretamente na forma como vivem, eles passam a tomar decisões de como utilizar e redistribuir recursos, definindo a forma de escolha dos beneficiários dos serviços públicos. Ou seja, deliberam quanto a ações que afetam diretamente a vida dos indivíduos, o que traz reflexos na forma como são por estes recebidos e nos anseios que os cidadãos criam (LIPSKY, 1980).

Mister apenas destacar que não se pode afastar a possibilidade da prática de atos arbitrários, como bem destaca Lipsky (1980) *apud* Lotta (2010), quer quanto ao uso do poder, quer como na prática de tratamentos negligentes (com abuso pessoal ou disciplinar). Em outra vertente, os agentes de rua dependem dos indivíduos para a efetiva legitimação e ratificação das ações perante a comunidade, posto que podem tanto facilitar como dificultar as tarefas dos agentes de rua, sem que se esqueça que os clientes dos burocratas são dependentes da ação dos agentes de rua para obterem acesso aos recursos e serviços.

Lidando com gestores, ter-se-á conflitos na diferença entre objetivos e valores envolvidos na função: enquanto estes visam resultados consistentes com os objetivos, os burocratas de rua pretendem dar andamento às atividades de acordo com suas próprias preferências, resguardando o que for necessário para tal. Como resultado, temos uma relação que, muito embora conflituosa, mostra-se de mútua dependência, como observa o modelo de agente/principal (MÉIER e O'TOOLE, 2006; LOTTA, 2010).

Vê-se um conflito intrínseco entre os objetivos dos administradores e os dos burocratas implementadores, o qual é potencializado pela incerteza de sucesso da atividade no tocante se conseguirá colocar em prática o que foi colocado como meta. A falta de simetria entre as informações e o conflito de interesses

também reforçam as dificuldades de interação, gerando a necessidade de busca, por parte dos estudiosos do tema, de um sistema de incentivos para que a relação agente/principal seja otimizada (LOTTA, 2010).

No que diz respeito às próprias políticas estabelecidas, as alterações dos agentes de rua são centradas em três vertentes, conforme o que destaca (LIPSKY, 1980) *apud* Lotta (2010):

a) Conflitos entre as metas orientadas aos clientes e as metas com foco no social ou coletivo: quando uma ação deve preterir a outra no quesito prioridade;

b) Conflitos entre as metas organizacionais e as orientadas aos clientes: o que se deve priorizar, tratamento individual ou coletivo;

c) Conflitos entre as metas e as expectativas dos papéis: o que o público espera do trabalho, quais as expectativas dos próprios agentes e as expectativas das políticas públicas.

A literatura não deixa de avaliar a problemática gerada na liberdade de decisão dos burocratas de nível de rua (discricionariedade), relativamente aos processos de *accountability* e ao controle das ações desempenhadas, observando como pressuposto a associação entre as burocracias e os valores não democráticos. Assim, para uma linha de estudiosos, mesmo que a burocracia contribua para a governança, não se consegue clarear o papel e o lugar da discricionariedade da burocracia em termos de governança democrática (MÉIER; O'TOOLE, 2006 *apud* LOTTA, 2010).

Para Meyers e Vorsanger (2010, p.258) *apud* Lotta (2010), os burocratas de nível de rua têm o potencial de “minar os objetivos dos funcionários eleitos”, visto vez que são isentos da *accountability* eleitoral e os cidadãos têm poucas formas de avaliação e cobrança. Em outra vertente, os mesmos autores ressaltam a abrangência do tema ao pesarem estudos que provam como a capacidade de ajuste das políticas públicas pode servir ao alcance da efetividade.

Logo, a dicotomia entre o controle democrático visando garantir a governança e a capacidade de adaptação conjugada à efetividade da ação está viva na literatura sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Parte ainda busca uma alternativa ao propor modelos de coordenação dos burocratas que

viabilizem o exercício e o controle de forma equilibrada: sua classificação tem como norte o nível de discricionariedade dado aos implementadores ao passo que os modelos trabalham com diferentes níveis e possibilidades de autonomia no que tange ao planejamento e as regras que estabelecem seus objetivos, colocando a política pública como uma sequência de etapas diferentes e orientadas por lógicas distintas (MULLER E SUREL, 2002 *apud* LOTTA, 2010).

Assim, à medida que o processo de formulação é conduzido pelo sentido da política empírica, a implementação é conduzida pelo sentido da administração. A implementação está assim vinculada “à execução de atividades (...) com o intento de obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas públicas” (SILVA E MELO, 2000, p. 4).

Walt (1994) *apud* Lima e D'ascenzi (2013) afirma de maneira clara que uma vez desenvolvida a política, advém-se o procedimento técnico de implementação. Desta maneira, nota-se que esse procedimento é sistematicamente hierarquizado, em outras palavras, quanto mais próximo se está da gênese da política pública, maiores são a força de comando, a influência e o grau de eficácia na solução de demandas. Fica nítido o desnível entre aquilo que se decide e aquilo que se coloca em prática a partir do que fora decidido, em função dos campos de ação e dos atores serem diversos.

O padrão de *design* da política pública advém da cúpula decisória, levando-se em consideração que o foco vestibular concentra-se na etapa de formulação, considerando a administração como um sistema lógico-racional, a partir da afirmação mais precisa do intento de quem define os rumos da política, e se alarga por um conjunto de passos característicos para definir as expectativas para cada um dos responsáveis pela implementação nos mais diversos níveis (ELMORE, 1996 *apud* LIMA E D'ASCENZI, 2013).

Hill (2007, p. 66) & O'Brien e Li (1999) *apud* Lima e D'ascenzi (2013) compreendem que tal controle dos implementadores é para que sua atuação seja limitada, podendo afetar estratégias, mas sem prejudicar os macro-objetivos da política. Alguns desses “conselhos clássicos” são: manter a política transparente evitando dúvidas; estruturar a implementação para que sua cadeia possua o menor número de elos possíveis, elaborando estruturas pragmáticas e que minimizem a

dependência entre órgãos para à execução, objetivando ter maior controle dos implementadores.

A busca por esse controle pode nortear a implementação das políticas públicas em direção aos espaços deixados na política durante sua formulação. É encargo dos formuladores evitar tais situações, indo ao encontro de “conselhos clássicos” que conduzem a elaboração das normas que concebem a implementação. O modelo prospectivo de implementação de políticas públicas tem como questões basilares, justamente, a limitação e controle da liberdade de ação e decisão dos implementadores Lima e D'ascenzi (2013).

A partir desse conceito, segundo Bastien (2009) *apud* Lotta (2008), a discricionariedade pode ser encarada como o instrumento a ser utilizado pelos administradores públicos na tomada de decisões ou na condução de um negócio. A importância da transparência das normas, que passam a ser mais específicas e compreensíveis, se consolida quando se busca minimizar a discricionariedade, tida como “distorção da autoridade governamental”, ou, um problema na democracia. Mister, desde então, evitem-se as dubiedades a fim de que se alcance uma implementação efetiva, estratégia que, ao final, limita a discricionariedade a despeito de produzir um plano transparente. Nessa condição, aumentam-se as possibilidades de eficiência em todo o processo de comunicação, ao qual geralmente creditam os fracassos em virtude de eventuais falhas, entre estratégias e objetivos, gerando o direcionamento dos implementadores.

Acerca do modelo *top-down*, Silva e Melo (2000) destacam duas visões: a clássica e a linear. No que tange à visão clássica, tratam do *policy cycle* enquanto processo lógico-racional de fases inertes e unidirecionais. Já a visão linear, segundo os mesmos, traz consigo a retroação, verdadeiro *feedback* do sistema que visa mitigar e/ou solucionar os desvios no decorrer do processo de implementação. Com isso, são inseridas na análise as diversas formas de implementação, conjugadas aos problemas contextuais. Esses problemas seriam em virtude da potencialidade dos implementadores compreenderem os conflitos políticos, envolvendo os grupos ou setores afetados por estes.

Entretanto, o que se percebe é que a visão linear continua focada na etapa de formulação. A retroação da implementação é utilizada como *input* para

desenvolver o plano, que traz consigo os prováveis revezes locais buscando mitigar “desvios da rota” (SILVA e MELO, 2000).

Autores como Howlett e Ramesh (1995), além de Sabatier e Mazmanian (1981) *apud* Lotta (2008), investigam a importância de demarcar variáveis independentes para o estudo da implementação no desígnio do modelo *top-down*. Logo, pode-se sintetizar a visão dos referidos autores em quatro variáveis que podem alterar a eficácia do processo de implementação:

- 1) Variáveis de tecnologia de intervenção disponível e acessível;
- 2) Variáveis normativas e estruturas do plano de implementação. Quanto mais claro são os objetivos, maior será a compreensão dos implementadores acerca da política, apontando para uma maior ou menor possibilidade de resistência ao plano;
- 3) Variáveis ambientais. O ambiente social (relacionada ao apoio dos cidadãos em geral à política pública). O ambiente econômico (influencia a disponibilidade de recursos). O ambiente político (mudanças relativas aos detentores do poder).
- 4) Variáveis de organização do procedimentos administrativos. Diz respeito à disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e estrutura organizacional.

Já Silva e Melo (2000, p. 9) descrevem que estudos com base na experiência “revelam um padrão muito distinto, onde prevalece à troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação (...), recursos limitados e informação escassa”.

Por sua vez, Elmore (1996, p. 254) *apud* Lotta (2010) desenvolve a seguinte definição acerca do desenho prospectivo: “seu maior defeito é o suposto implícito e inquestionado de que os formuladores das políticas controlam os processos organizacionais, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação”.

O juízo formulado quanto à abordagem *top-down* centra-se na certeza de que é impossível a geração de normas que possam prever exhaustivamente todas as hipóteses, condições, interações, comportamentos e cognições de um conjunto de atores diferentes e interdependentes, pois mesmo que as tais existissem no momento da concepção do planejamento e não sofressem mudanças, seria improvável predizer a conduta humana face os antagonismos e litígios que tendem a surgir no decorrer do tempo. A abordagem *top-down* tem um viés organizacional, pois os órgãos que formulam e implementam as políticas públicas transferem seus

aspectos organizacionais formais: hierarquia, controle, centralização do comando, descentralização da execução, coordenação, comunicação etc. Toma como variável explicativa o planejamento (planos e normas estruturantes) e não considera o processo decisório constitutivo (MATLAND, 2010 *apud* LOTTA, 2010).

Já o modelo retrospectivo, ou *bottom-up* de implementação, examina a influência dos formuladores no processo de implementação e como diretrizes transparentes, determinação clara de atribuições e de responsabilidades administrativas além da definição exata de resultados podem aumentar o êxito na implementação de políticas (ELMORE, 1996 *apud* LOTTA, 2010).

Este modelo destaca a discricionariedade dos implementadores como algo que não pode ser evitado, podendo, ainda, ser desejável tendo em vista que esses atores detêm o conhecimento das situações em que estão inseridos e podem adaptar o plano a elas. Dependendo das capacidades dos Estados, estas adaptações podem gerar inovações, inclusive (O`BRIEN e LI, 1999 *apud* LOTTA, 2010).

Desta maneira, a probabilidade de eficácia é condicionalmente relacionada com a capacidade limitada dos atores de cada nível do processo de implementação poder influenciar as ações dos atores dos outros níveis e com a capacidade limitada das organizações públicas de influenciar o comportamento privado, considerando-se que a política pública se modifica no decorrer da execução, as análises, nas abordagens *botton-up* são alicerçadas nos atores dos níveis organizacionais que conduzem a implementação. (ELMORE, 1979 *apud* LOTTA, 2010).

Ao contrário com a visão da abordagem *top-down*, a *bottom-up* reputa a implementação a um processo descentralizado e difuso entre os atores envolvidos na política pública, dando relevância às ações dos implementadores. Esses podem mudar a forma como a política é implementada ou redefinir objetivos em virtude de constrangimentos encontrados. Deste modo, a implementação é compreendida como um processo interdependente de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN E SABATIER, 1981 *apud* LOTTA, 2010).

1.3. Os Burocratas de Nível de Rua (BNR)

O processo de implementação centrado nos atores atém-se aos fatores sobre os quais os formuladores exercem influência indireta tais como o conhecimento e capacidade de resolver problemas, na estrutura de incentivos em que atuam os sujeitos da política pública e as formas de articulação entre os atores nos diferentes estratos do processo (ELMORE, 1996 *apud* LOTTA, 2010).

A perspectiva acima assume que o poder de decisão é disperso e sua distribuição não é somente hierárquica, mas é também ligada à autoridade informal decorrente das habilidades, conhecimento e proximidade das tarefas essenciais que a estrutura do Estado desempenha (ELMORE, 1979 *apud* LOTTA, 2010).

Como fora visto na seção anterior, admite-se que quanto mais perto se está da fonte do problema, melhor é a habilidade para influenciá-lo. A habilidade de resolver problemas em sistemas complexos não depende do controle hierárquico, mas da maximização da discricionariedade no ponto onde o problema é mais imediato (BROWNE E WILDAVASKY, 1984; ELMORE, 1979 *apud* LOTTA, 2010).

Na maioria dos casos, o plano deve ser visto apenas como um ponto de partida de uma experiência perene e continuada. Durante todo o ciclo da política serão definidos e resignificados os objetivos e a estratégia de implementação que melhor adéqua às circunstâncias particulares (BROWNE E WILDAVASKY, 1984; MAZMANIAN E SEBATIER, 1981 *apud* LOTTA, 2010).

A discricionariedade é vista como um mecanismo de adaptação, diferentemente do modelo *top-down*, isto é, a resolução de problemas ocorre por meio da interação e ação dos atores, da implantação de estratégias, da gestão de conflitos e dos processos de aprendizagem. A política pode despertar o interesse dos indivíduos para o problema, propiciando um aproveitamento de seus julgamento e habilidades, porém não existe garantia de que somente a ação isolada de atores de uma política pública propicie a eficácia de seus objetivos constitutivos (MULLER E SUREL, 2002; ELMORE, 1979 *apud* LOTTA, 2010).

Para tanto, Matland (2010) e Deleon E Deleon (2002) *apud* Lotta (2010) afirmam que a formulação de normas rigorosas para a execução da política pode ser negativa, pois priva os implementadores de flexibilidade para tomadas de decisão.

A ambiguidade do planejamento seria uma das formas de superar e/ou evitar o conflito. Durante a etapa de formulação da política pública, a ambiguidade é uma

das maneiras de mitigar os litígios que tem origem na necessidade de conceber os arranjos necessários para atender a diferentes interesses.

Na etapa de implementação, a ambiguidade dá lugar para o entendimento do que fora planejado de acordo com as condições de seu espaço de atuação. No modelo *bottom-up*, a burocracia e sua estrutura, atinente a implementação, são importantes variáveis para explicar o sucesso ou a derrocada de uma política (VAQUERO, 2007 *apud* LOTTA, 2010).

Para Weber (1947) a discussão acerca da burocracia estava vinculada à verificação dos tipos de autoridade. Os grupos sociais constituíram governos com legitimidade carismática e tradicional. Com o desenvolvimento da sociedade industrial (desde a revolução inglesa até meados do Século XX) e do modelo de gestão estatal, Weber demonstra a existência da autoridade ligada não só à racionalidade, mas também à legalidade, o que se constitui em padrões de normas e na manutenção de um sistema de burocracias pautado em regras legais.

Em síntese, a burocratização passou a ser vista como resultado do desenvolvimento da economia (complexa) e do paradigma político vigente. No modelo de Weber (1947), o agente que atua na burocracia (burocrata) é “um executor de serviços sem emoções ou julgamentos cognitivos”, *i.e.*, a ele caberia a impositiva aplicação das regras, observando os procedimentos, garantindo-lhe o fiel cumprimento das hierarquias e condutas previstas como suas responsabilidades. A base da relação entre políticos e burocratas está na obediência, na abdicação de valores e anseios pessoais, por parte dos burocratas, restando as paixões e o peso pelas decisões tomadas, segundo o autor, ao político: não haveria, portanto, para aqueles a possibilidade do exercício da discricionariedade.

Nesse contexto, a linha de responsabilização é definida pela vinculação do burocrata ao político (a quem deve responder) e deste à sociedade. Assim, o modelo criado por Weber (1947) reparte a função pública entre a classe política (com representatividade democrática para a tomada de decisão) e o serviço público (regido pela meritocracia). Porém, com o passar dos anos e a modernização da atuação do Estado, a literatura passou a perceber que as atribuições de burocratas e políticos já não era mais tão clara, permitindo o surgimento de percepções distintas.

Nesse diapasão foi que surgiram novos modelos e estudos sobre a função dos burocratas de nível de rua, identificando a profundidade do tema em virtude da complexidade da função dos burocratas e os problemas de separar as questões técnicas das políticas. Lima e D'ascenzi (2013) confirmam que esse processo surgiu no trabalho de Aberbach, Rockman e Putnam (1981), que demonstrou a existência do que se pode definir como “burocratização da política” e “politização da burocracia”.

Logo, nessa complexidade, verifica-se que as decisões que envolvem negociação e escolhas podem burocratizar a política pública, levando os políticos a levar em consideração elementos técnicos para compor suas decisões. Já aquelas que não são técnicas e que, portanto, abrem espaço para barganha e busca pelo consenso por meio da burocracia, levando à politização da burocracia. Os burocratas que compõem as democracias atuais, não só atuam na gestão como podem participar do processo de tomada de decisão com os políticos, configurando-se também como *policymakers* (ABERBACH, ROCKMAN e PUTNAM, 1981 *apud* LOTTA, 2010).

Lotta (2010) afirma que ultimamente tem se percebido um processo de mudança na análise do papel dos burocratas, tanto na literatura como pesquisas acadêmicas, que, por sua vez, influencia diretamente no pensamento acerca do próprio funcionamento do Estado e da sua relação com a sociedade. Quando analisamos a literatura sobre implementação, o olhar para a atuação dos burocratas também aparece como um eixo analítico relevante, especialmente dos burocratas de nível de rua enquanto implementadores de políticas públicas. Segundo a autora, esse burocrata foi amplamente estudado por Lipsky, em *Street-level-bureaucracy* (1980).

Para o Lipsky (1980), os burocratas de rua são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros.

Nesse estudo de vanguarda, Lipsky (1980) *apud* Lotta (2010) aponta a importância da avaliação desses burocratas, afirmando que são o foco da dialética política na medida em que são pressionados pelas exigências sociais quanto aos serviços, a fim de que aumentem a efetividade e a responsividade; ao mesmo tempo, são cobrados pelos cidadãos com o intuito de aumentarem a eficiência e a

eficácia. São esses agentes que definem como se dará o acesso dos indivíduos a direitos e benefícios governamentais, sendo igualmente por meio deles que a população consegue alcançar os serviços prestados pelo Estado, uma vez que se comunicam continuamente e diretamente com a população em seu trabalho. Há, assim, duas razões basilares para eles dominarem a dicotomia política nos serviços públicos: primeiramente, todo debate acerca do direcionamento e dos aspectos centrais dos serviços públicos diz respeito diretamente à discussão sobre o escopo e a função exercida por esses trabalhadores; em um segundo momento, os burocratas de rua exercem grande influência na dinâmica social, na proporção em que integram as comunidades onde atuam, trocando expectativas com os usuários sobre os serviços públicos, determinando a escolha dos indivíduos para acessarem os benefícios ou receberem sanções, dominando a forma de tratamento dos indivíduos e mediando a comunicação formal entre Estado e sociedade. Tornam-se, desta maneira, o ponto em que a ação pública se materializa, na feita em que são agentes de mediação das relações diárias entre o Estado e os cidadãos.

Lipsky (1980) *apud* Lotta (2010) ainda trata de outra questão fundamental quanto à relação entre os agentes implementadores e cidadãos quando afirma que os indivíduos chegam aos burocratas de rua como seres únicos, carentes de necessidades distintas dos demais, dadas as suas diversas expectativas, experiências e personalidades. Todavia, ao encontrarem os burocratas de nível de rua, passam à categoria de “clientes”, passíveis de serem percebidos dentro de padrões sociais. Logo, conforme os padrões estabelecidos, os cidadãos recebem determinado tratamento por parte do burocrata para quem, a despeito do sentir individualizado do cidadão, aquela ação será tratada de forma padronizada e agregada dentro de um contexto.

Lipsky (1980), *apud* Lotta (2010) aponta quatro dimensões básicas que afetam o que considera a construção social de um cliente, na medida em que:

- a) Os burocratas de rua distribuem sanções e benefícios, influenciando no bem-estar dos clientes, contribuindo para mudar e desenvolver a satisfação ou frustrações desses clientes;
- b) Os burocratas de rua organizam o contexto de interação, determinando quando, com que frequência e sob quais circunstâncias e

recursos utilizados ela ocorrerá. Essa construção visa a promover um contexto de tomadas de decisão mais favoráveis para seu próprio trabalho;

c) Os burocratas de rua ensinam os clientes o papel do próprio cliente, repassando os procedimentos e o modo como os clientes devem se comportar, além do grau de deferência esperada, penalidades possíveis, o que esperar dos burocratas e como adquirir informações e entrar no sistema;

e

d) Os burocratas de rua induzem os benefícios psicológicos e sanções que resultam do envolvimento com a burocracia ou do acompanhamento do *status* do cliente. Há basicamente dois tipos: um originado das penalidades ou prêmios adquiridos no processo de se submeter e interagir com a burocracia e outro que se origina da resposta da sociedade ao *status* de cliente designado pela burocracia.

A partir dessas constatações, Lipsky (1980), *apud* Lotta (2010), ressalta a importância do estudo dos agentes de rua segundo quatro motivos principais:

a) Eles são muitos e ocupam parte considerável da burocracia estatal – o que foi fortemente impactado pelo crescimento recente dos serviços sociais;

b) Muitos recursos públicos são alocados para pagá-los;

c) Eles influenciam fortemente as pessoas menos abastardas, porque servem para garantir que elas tenham acesso aos serviços, sendo muito mais difícil mudar a desigualdade de renda do que contratá-los; e

d) Esses profissionais estão cada vez mais fortalecidos pelos sindicatos, por meio dos quais têm grande poder de barganha.

Como demonstra Lipsky (1980) *apud* Lotta (2010), a discussão acerca dos burocratas de nível de rua é demasiadamente complexa, na medida em que existe tanto diferentes contextos de implementação como variáveis deles decorrentes. Uma das discussões centrais apontadas pelo autor e que está embutida na literatura a respeito dos burocratas de nível de rua é a capacidade de decidir que esses agentes possuem, reconhecendo a liberdade que detêm no momento da implementação das políticas públicas.

1.4. Os Burocratas de Nível de Rua e sua capacidade de decidir

De acordo com o entendimento de Arretche (2001) *apud* Lotta (2008), há um abismo entre os objetivos da formulação e a implementação das políticas públicas. Essa distância gira em torno das imprevisibilidades no decorrer do processo de implementação, explicadas, na maioria das vezes, pelas decisões adotadas por um grupo de implementadores dentro de um contexto político, institucional e econômico. Entender o papel desses *burocratas de nível de rua* e a forma como atuam, faz imperioso reconhecer como eles concebem suas ações, considerando que integram uma macro-estrutura, detendo o poder de implementar políticas públicas.

Essas decisões tomadas pelos implementadores denotam a existência de sua liberdade de escolha, permitindo o entendimento de que tais agentes em muito influenciam as políticas públicas levadas a termo devido à discricionariedade que possuem quando da implementação. Para Lipsky (1980) *apud* Lotta (2008), um dos primeiros a reconhecer a discricionariedade dos agentes de rua na implementação das políticas públicas, a liberdade na tomada de decisões vincula o comportamento das agências em que atuam e, por conseguinte, ali representam.

A discricionariedade habita quanto à definição da natureza, do *quantum* e da qualidade dos serviços fornecidos, além das penalidades impostas por sua agência. Desta maneira, mesmo contando com algum engessamento político, os agentes ainda gozam da liberdade para definir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação. Logo, a despeito da existência de normas e regras definidoras das práticas, e de um controle do seu efetivo exercício, as decisões tomadas pelos agentes não são de todo moldadas, o que pode gerar resultados diversos sob a égide de uma mesma regulamentação (ARRETICHE, 2001 *apud* LOTTA, 2008).

Isso só confirma que a discricionariedade possui várias fontes, de forma que pode ser quanto ao exercício de sua função, resultado de uma propagação de normas, podem ser fruto de regras incompletas ou ambíguas, bem como podem ser fruto da influência das próprias escolhas individuais: depreende-se que as instituições influenciam as práticas dos burocratas de rua, mas também que as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos acabam por influenciar suas decisões.

Meier e O'Toole (2006) *apud* Lotta (2008), afirmam que onde existe a possibilidade de decisão percebem-se valores e referências individuais, que acabam tornando-se tão fundamentais quanto os axiomas institucionais que, em diversas situações, conflitam com outros setores e cujos padrões são definidos por capacitações de servidores e outras atividades organizacionais que acabam disseminando forças políticas, sem desconsiderar outros fatores que podem influenciar as ações dos indivíduos (credo religioso, gênero, opção sexual etc.).

Grindle (1977) *apud* Lotta (2008) identifica um caso em que as características do trabalho dos burocratas de nível de rua levam à criação de acordos verticais, além de constantes interações com a elite burocrática e a elite política, com a tendência de agirem como criadores das políticas, o que bem exemplifica o que fora dito anteriormente.

Na visão de Lipsky (1980) *apud* Lotta (2008), a possibilidade de tomada de decisão torna-se elementar na execução das tarefas exercidas pelos burocratas, visto a complexidade dos sistemas onde atuam, gerando a necessidade de qualidades ímpares, muitas vezes despadroneadas, carentes de legitimação por parte dos cidadãos. Nesse sentido, a discricionariedade desses agentes acaba sendo vista como um modelo referencial de normas a serem seguidas, na medida em que fica clara a importância da discricionariedade na implementação das políticas públicas. Em contrapartida, o debate acerca da discricionariedade dos burocratas de nível de rua não é ponto pacífico na doutrina, especificamente no que tange à legitimidade de decisão que esses atores possuem.

Parte integrante da discussão sobre o tema é a ideia de que a discricionariedade existe e é inspirada na constante interação dos burocratas de rua com as diversas estruturas do Estado e da sociedade demandante que acabam por influenciar sua conduta durante o processo de implementação. Assim, os burocratas de rua podem desenvolver suas atividades não apenas a partir de direcionamentos predefinidos durante a etapa de formulação, especificamente no desenvolvimento do planejamento da política pública, mas podem ser instigados por diversos outros segmentos que influenciam sua maneira de adequar os resultados às políticas, por meio das interações em que estão inseridos (LOTTA, 2008).

Quais seriam os elementos, ou fatores, que podem influenciar as ações dos burocratas de nível de rua? Piore (2011) *apud* Lotta (2008), afirma que os burocratas

de nível de rua tomam decisões a partir de um cabedal de normas empíricas e procedimentos que compõem um contexto organizacional, a despeito de estas decisões serem concebidas por interesses pessoais. A labuta diária dos burocratas de nível de rua é preenchida por uma gama de relações com os diversos sistemas que compõem e interagem com o Estado, inerentes à sua profissão, os quais interferem diretamente no processo de implementação de políticas públicas por meio da sua capacidade de ação.

Meier e O'Toole (2006) Lotta (2008) entendem que os burocratas de nível de rua necessitam gerenciar seus axiomas com outros atores que fazem parte do processo de implementação, para que possam conduzir da melhor forma possível suas ações. Desta forma, as burocracias podem ser visualizadas como sistemas abertos capazes de interagir com o ambiente, necessitando competir com os valores e elementos da própria burocracia. Por meio dessas diferentes forças que a burocracia desenvolve seus *outputs* baseada nos sinais que recebe e em seu julgamento particular da situação.

A tomada de decisão por parte dos burocratas de rua é, desta feita, fruto de seu convívio com os demais atores envolvidos (indivíduos / clientes e Estado), em conjunto com seus valores, com os regramentos existentes, as estruturas que possui, seus os incentivos, suas proibições, o que faz mister o exame dos padrões de interação a fim de que se compreenda as razões que levaram ao estabelecimento das normas (LOTTA, 2008).

Na seção a seguir serão discutidas as questões presentes na literatura brasileira no que concerne aos ambientes em que a burocracia de nível de rua se desenvolve, para que se possa depreender a interação entre o contexto e o exercício da discricionariedade dos burocratas, bem como seu papel no processo de implementação de políticas públicas.

1.5. Burocratas de nível de rua na literatura brasileira

A respeito dos burocratas de nível de rua, a literatura nacional é tão escassa quanto a que versa sobre o processo de implementação, tanto que a categoria de burocratas de nível de rua ou *street level bureaucracy* é quase inexistente conforme aponta pesquisa desenvolvida por Lotta (2010).

A autora afirma que são identificados, basicamente, duas linhas de trabalho que utilizam essa categoria na literatura nacional: os teóricos e os de análise empírica. Para aqueles as discussões mais gerais sobre políticas públicas que versam sobre os burocratas de nível de rua. Nos estudos de análise empírica, buscam-se análise das políticas específicas em que se tenha a atuação do burocrata de nível de rua. Certos textos encaixam-se dentro dessa citada categoria, enquanto outros tão somente abordam os burocratas como um dos elementos analíticos, de sorte que todos focam nas políticas sociais (geralmente nas áreas de educação e saúde).

Dentre os casos de estudo, cita-se um sobre burocratas de nível de rua na educação recentemente realizado por uma equipe de pesquisa do Cebrap. Torres *et al.* (2010) *apud* Lotta (2010) estuda o processo de alocação e desempenho de um grupo de professores. Tal pesquisa demonstrou, a partir de um *survey* com quase 1.000 professores da rede pública do Estado de São Paulo, como as normas vigentes no sistema educacional público paulista produzem distintos perfis de agentes que exercem seu mister em diferentes áreas da cidade, sem deixar de considerar os demais fatores tais como concentração de pobreza, motivação e qualificação dos profissionais.

O estudo de Muniz (2008) *apud* Lotta (2010), já com relação à área de segurança, analisou a atuação dos policiais e a forma como tomam decisões no tocante à aplicação das leis. O autor mostra como a atuação policial indubitavelmente fica à mercê do posicionamento individual de cada agente, a partir das escolhas e da discricionariedade desses policiais.

Segundo Lotta (2010), o Programa Bolsa Família, por sua vez, tem servido comumente de base para pesquisas acerca do papel desempenhado pelos burocratas de nível de rua. Uma parte dessas pesquisas refere-se específica e diretamente aos burocratas, contudo outros trabalhos chegam a essa categoria, mesmo não a tendo como elemento estrutural.

Oliveira (2009) *apud* Lotta (2010) é um referencial quanto a análise direta acerca do trabalho desenvolvido pelos burocratas de rua que participaram do Programa Bolsa Família, demonstrando que os diferentes agentes foram essenciais na implementação do Programa. Assim, independentemente da formação acadêmico-profissional, os agentes públicos podem criar um ambiente de maior

empatia como também podem desenvolver um ambiente mais legalista de implementação. Esses ambientes diferentes são indicados pelos elementos normativos definidos no processo de formulação (especificamente no planejamento da política) e que alteram o funcionamento do programa. Oliveira (2009) *apud* Lotta (2010) aponta para as evidências que demonstram o poder inerente ao arbítrio desses atores.

Por sua vez, os estudos de Bichir (2010) *apud* Lotta (2010) não se referem especificamente à atuação dos burocratas de nível de rua, mas o autor relata a influência dos servidores que participaram da implementação do Programa Bolsa Família, em contato direto com a prestação de serviços diretamente à sociedade, no processo de seleção das famílias que foram beneficiadas.

Bodstein e Magalhães (2010) *apud* Lotta (2010) analisaram os arranjos institucionais da implementação de programas de saúde de acordo com o Programa Bolsa Família. Os autores indicam que os burocratas de nível de rua influenciam diretamente na escolha das famílias beneficiárias, tomando assim decisões alocativas, como também afirmou Bichir (2010) *apud* Lotta (2010).

De acordo com Santos (2011) *apud* Lotta (2008) existe uma considerável variedade de níveis e elos de implicação dos burocratas de nível de rua no Programa Bolsa Família e em suas diversas políticas públicas. O autor demonstra como as diversas possibilidades de atuação discricionária impactam diretamente na construção dos resultados da intersetorialidade almejada pelo Programa, na medida em que os burocratas de nível de rua podem definir a relação entre as diferentes políticas públicas.

Pires (2008b) *apud* Lotta (2010) igualmente dedica-se a estudos quanto à atuação dos burocratas de nível de rua na auditoria fiscal do trabalho, demonstrando que o produto das políticas públicas pode ser visto sob a ótica das diferentes formas de atuação e cumprimento da legislação específica adotada por esses burocratas. Acompanhando diversos fiscais Brasil a fora, o autor pôde identificar uma série de tipos diferentes de resultados elaborados pelos profissionais que fiscalizam as organizações, desde as ações de orientação até as de efetiva aplicação de punições às empresas que não se enquadravam.

Em outra vertente, Lotta (2010) analisa a atuação dos agentes comunitários de saúde integrantes do Programa Saúde da Família (PSF), buscando observar a

forma de adaptação dos burocratas de nível de rua às políticas formuladas pela União no decorrer do processo de implementação. Fazendo uso da etnografia Lotta (2010) descreve os fatores institucionais e relacionais que interferem na discricionariedade de burocratas de nível de rua e que podem justificar os diferentes resultados apresentados no processo de implementação do PSF. A autora considera, ainda, que a implementação de uma política pública deve ser compreendida de maneira integrada, observando as diferentes formas de atuação e transmissão de informações criadas por esses agentes, compreendendo que os resultados diversos que são produzidos a partir da interação com os beneficiários do Programa.

Tendo em vista que os estudos desenvolvidos no Brasil ainda são incipientes, as produções acadêmicas, notadamente, acabam refletindo os debates aventados na literatura estrangeira, principalmente no que diz respeito à análise das possibilidades de tomada de decisão dos burocratas de nível de rua bem como sua influência sobre as políticas públicas. De todo modo, a literatura brasileira é peculiar, ao passo que busca compreender as características de políticas sociais provenientes de uma conjuntura específica de implementação, ou seja, da implementação em uma federação constitucionalmente pautada no estado democrático de direito, mas que possui uma série de nuances que devem ser compreendidas, tal como a forma como se relacionam os diversos níveis da burocracia nacional (LOTTA, 2010).

Segundo Lotta (2008), o trabalho desenvolvido por Lipsky (1980) pode ainda ser importante no que é pertinente ao entendimento de como as estruturas implementadoras desenvolvem suas atividades, pois o autor compreende as Burocracias de Nível de Rua (BNR ou burocracias *street-level*) por meio da percepção das instituições onde servidores interagem diametralmente com a sociedade quando desenvolvem seu trabalho. A liberdade de arbítrio dos *burocratas de nível de rua* geram decisões que impactam em suas rotinas de trabalho e nos instrumentos por eles desenvolvidos para lidar com as ameaças e oportunidades do ambiente, podendo destoar, no todo ou em parte, da política inicialmente planejada.

Segundo Lipsky (1980) *apud* Lotta (2008), as condições de trabalho determinam o desempenho das burocracias *street-level*. Para o autor, dependendo do grau de variação entre o que fora planejado na formulação e a capacidade do

burocrata em definir novos rumos para a política pública, acabam tornando-o um *policy maker*, i.e., o burocrata tem a capacidade de mudar o direcionamento do que fora elaborado de acordo com o grau de discricionariedade e a autonomia relativa que possui no que diz respeito à autoridade organizacional.

Existem cinco pontos que podem levar o *burocrata de nível de rua* tomar decisões que podem diferir no todo ou em parte da política a ser implementada (LIPSKY, 1980 *apud* LOTTA, 2008). O primeiro fator versa que os recursos são recorrentemente insuficientes para o desenvolvimento das tarefas propostas na política. O segundo fator versa sobre o ciclo de inferioridade em que está inserido o burocrata de nível de rua, levando em consideração que a demanda pelos serviços tende a crescer até encontrar a oferta e, assim, quanto mais eficaz for uma política, maior serão as demandas para os serviços. O terceiro fator diz que os objetivos das políticas tendem a ser vagos, e ambíguos representando, em muitas ocasiões, algo desejável, mas não alcançável. O quarto fator é a dificuldade de aferição do desempenho dos servidores, quase sempre livre de fiscalização. Desta forma, as instituições não corrigem seus fluxos e processos equivocados, tendo sua definição de eficácia altamente politizada e conseqüentemente enviesada. O quinto e último fator é relativo a não voluntariedade dos cidadãos, isto é, cidadãos não voluntários não condicionam os burocratas a melhorar, pois as falhas dos burocratas não tem impacto na demanda por serviços.

Disso depreende-se que os burocratas *street-level* sempre estarão suscetíveis a incertezas e Lipsky (1980) *apud* Lotta (2008) salienta que esses atores têm muita responsabilidade na alocação de recursos sociais, mas pouca autonomia para exercer, em muitos casos, sua autoridade de tomador de decisões. Corroborando o que fora visto acima, o referido autor compreende que um dos principais problemas dos *burocratas de nível de rua* está centrado na necessidade de ter que tomar decisões sob condições adversas incerteza.

Em resposta aos fatores apontados por Lipsky (1980) *apud* Lotta (2008) os *burocratas de nível de rua* tendem a agir de três formas. Primeiramente, criam arquétipos de práticas que visam à limitação da demanda, potencializando a utilização de recursos disponíveis e obtendo a conformidade dos cidadãos. Em outras palavras, organizam suas atividades laborais visando solucionar os entraves com que se deparam diariamente.

Além disso, os *burocratas de nível de rua* mudam a concepção de seu trabalho, restringindo os objetivos e reduzindo o espaçamento entre recursos disponíveis e objetivos atingidos.

Por fim, os cidadãos, alvo da política, acabam sendo tratados em uma perspectiva de “clientes fidelizados” de ações do Estado que são criadas para lidar com a enredamento do trabalho. No caso das políticas públicas consistirem em variadas decisões nos níveis mais elementares das atividades administrativas, as rotinas e categorias desenvolvidas para sintetizar estas decisões determinam, efetivamente, a política pública. Nesse prisma, *burocratas de nível de rua* fazem a política (LIPSKY, 1980 *apud* Lotta 2008).

Outro fator de imprevisibilidade para o estudo da implementação é a forma de atuação dos *burocratas de nível de rua*, que é bastante criticada por Matland (2010) *apud* Lotta (2010) no que tange às análises *bottom-up*. O referido autor afirma que questões basilares não são observadas, como no caso das democracias onde o controle sobre as políticas é exercido por representantes eleitos, mas o poder dos implementadores não é derivada deste alicerce. Entretanto, a ideia de que se a discricionariedade, por um lado, é indispensável, por outro, sua efetiva aplicação permite mudar a política pública sem que haja consideração do intento de seus formuladores e dos grupos de interesse envolvidos na construção da *policy*.

Para Lima e D'ascenzi (2013), os modelos *top-down* e *bottom-up* divergem no tocante ao foco de análise. O primeiro modelo está centrado no planejamento e nas regras, já o segundo modelo centra-se nos atores que executam a política, bem como em suas ações. Como ponto de convergências destas abordagens está a ênfase nas limitações materiais, tidas como decisivas no percurso do processo de implementação.

Segundo os autores, os dois modelos de análise de implementação limitam-se pela superestimação da importância do centro ou da periferia. O foco do modelo *top-down* está nas normas e atores que estão no topo da hierarquia organizacional desconsiderando a influência dos implementadores. Em contrapartida, a condição de determinação atribuída aos implementadores no modelo *bottom-up* não tem em grande conta a influência que as variáveis administrativas desempenham na implementação. Os modelos, contudo, valorizam

as condições materiais da implementação, não considerando questões socioculturais muito importantes para a eficácia da política. Ponderar a forma de como algo é desenvolvido cria, inefavelmente, a necessidade de se conceber um entendimento acerca do que está sendo executado. Desta forma, podem-se dissolver as dicotomias que se apresentam nos modelos *top-down* e *bottom-up* (GADOMSKI *et. al.*, 1998 *apud* LIMA E D'ASCENZI (2013)).

Para mitigar os efeitos das críticas e dicotomias apresentadas no parágrafo anterior, buscou-se trabalhar a implementação, nesta tese, como um processo de apropriação de um entendimento como consequência da interação entre o intento dos formuladores e o contexto em que a política foi implementada. O modelo proposto parte da premissa que uma política pública é exitosa mais pelo papel desenvolvido pelos *burocratas de nível de rua* do que pelas condições de implementação. Estes atores, quando enquadrados pelos seus clientes, tomam decisões melhores por conseguem mediar as decisões tomadas externamente ou longínquas, numa capital, com as comunidades locais. Desta forma, tendem a conseguir fazer implementação com maior sucesso (LOTTA, 2010).

1.6. O Planejamento e os procedimentos administrativos no contexto da implementação

Apesar da literatura institucionalista não abordar a atuação dos burocratas de nível de rua, ela nos auxilia na compreensão do nível de influência no exercício da discricionariedade (LOTTA, 2010).

Para a literatura neoinstitucionalista, o estudo dos efeitos das instituições sobre os envolvidos no processo considera que as regras e as agências alteram ou mesmo até aumentam a capacidade do Estado, incentivando e dotando de recursos determinadas categorias sociais em detrimento de outros. Por conseguinte, as políticas públicas criam novas formas de demonstração de interesses e áreas de diferenciado acesso. Ao passo em que as organizações públicas criam sanções ou incentivos para determinadas condutas, desenvolvem-se expectativas e preferências dos atores. Assim, as políticas públicas podem influenciar no direcionamento da conduta dos indivíduos, incentivando, em muitas vezes de forma não proposital, a criação de redes econômicas e sociais que elevam o custo de escolha de uma

determinada alternativa. Em decorrência desse fato, os atores passam a direcionar suas intenções aos acordos que possam envolver mais apoio e recursos (LOTTA, 2010).

Segundo Pierson (1992) *apud* Lotta (2010), a ideia é de que os sistemas político e organizacional criam incentivos e disponibilizam recursos que ajudam a construir as alternativas para os atores, de forma que os indivíduos tomam suas decisões dentro de um repertório definido ou influenciado pelas condições contextuais existentes.

Orloff (1993) *apud* Lotta (2008), afirma que as condições de administrar o Estado, incluindo os recursos disponibilizados para o desenvolvimento de políticas públicas, estão diretamente relacionadas às preferências das burocracias estatais. Essas preferências, por sua vez, são afetadas por fatores como a capacidade que o Estado tem de taxar (e, portanto, os recursos financeiros disponíveis para a ação da burocracia); o desenvolvimento da burocracia (formação, perfil, qualificação e capacidades da burocracia estatal); a centralização estatal (Estados federativos espalham a autoridade e Estados unitários concentram-na); e a sequência burocracia-democratização.

As instituições tendem a influenciar diretamente no acesso aos recursos e na habilidade de gestão do Estado, influenciando o direcionamento político dos atores. Os diversos tipos de ordem institucional formam diferentes tipos de atores e diferentes padrões de relações entre eles. Assim, a posição das instituições podem direcionar as prioridades e interesses dos atores, bem como sua capacidade de influenciar ou controlar essas prioridades (CLEMENS; COOK, 1999 *apud* LOTTA, 2010).

Como lembram Meyers e Vorsanger (2010) *apud* Lotta (2010) a respeito dos burocratas de nível de rua, o alcance e o rumo da discricionariedade estão vinculados, da mesma forma, à quão complexa é a organização e as tarefas desempenhadas pelos burocratas.

Quanto mais complexo é o ambiente, menos previsíveis são as variáveis que influenciarão a condução da política pública, nesse sentido a complexidade contextual aumenta e a necessidade de decisões por parte dos agentes que estão em contato direto com o público também cresce. Essas atitudes discricionárias dos burocratas de nível de rua são permeadas por seus valores pessoais que quase

nunca estão alinhados aos valores institucionais. Desta forma, as decisões tomadas pelos agentes de linhas tendem a divergir do planejamento e dos procedimentos administrativos traçados na formulação (LOTTA, 2010).

Assim, as regras estabelecidas podem acabar levando os burocratas a escolher quais normas irão seguir e aplicar (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 254 *apud* LOTTA, 2010). Os enunciados legais ainda podem promover ou dificultar o direcionamento efetivo das políticas públicas em ações reais e visíveis, de forma que o cabedal de normas dita a lógica das decisões, determinando os modelos das ações governamentais e a influência de grupos (IMMERGUT, 1996 *apud* LOTTA, 2010).

Já Maynard-Moody e Musheno (2003, p.8) *apud* Lotta (2008) asseguram que: “O trabalho de nível de rua é, ironicamente, saturado de regras, mas não é por estas limitado”. Acompanhando a literatura apontada, considera-se que o acesso a meios e a produção de incentivos, através das normas e instituições (mesmo em nível micro), são termos basilares para a formação de preferências dos atores envolvidos, ao passo em que: facilitem ou dificultem o acesso a recursos, estratégias e poder; impactem as possibilidades de barganha; influenciem a capacidade do Estado e seus atores de possuir recursos financeiros, administrativos e de pessoal; e punam ou premiem grupos específicos.

Destaque-se que as instituições também influenciam a aprendizagem dos atores no tocante ao processo de tomada de decisões, na medida em que promovem a divulgação de dados essenciais para os diversos atores, auxiliando na interpretação do todo e influenciando a percepção do contexto geral do processo. Desta forma, as expectativas, os ideais e os contextos culturais delimitam o universo do discurso político, deixando as políticas existentes a definir o entendimento de problemas, os interesses e as capacidades (ORLOFF, 1993; HECLO, 1974 *apud* LOTTA, 2010).

Assim, as organizações e instituições influenciam na medida em que permitam, ou não, o aumento da prática da tomada de decisões através do controle da atuação dos burocratas de rua. A literatura aponta a dificuldade do controle, na medida em que há assimetria de informações entre os burocratas e aqueles que os supervisionam (WINTER, 2010 *apud* LOTTA, 2010) bem como a pouca visibilidade

de suas ações (LIPSKY, 1980; MEYERS; GLASER; MACDONALD, 1998 *apud* LOTTA, 2010).

Por fim, analisando as considerações de Lotta (2010), percebemos que os elementos institucionais e organizacionais são relevantes para o desenvolvimento do entendimento da forma de atuação dos burocratas de nível de rua durante o processo de implementação de políticas públicas, no alcance dos contextos desenvolvidos ao longo do percursos e onde os burocratas acabam atuando. Dessa forma, as próprias decisões que serão tomadas e a discricionariedade que será exercida pelos implementadores têm como cenário as condições específicas colocadas pelo contexto, as quais podem, inclusive, ampliar ou limitar o espaço para discricionariedade.

Esta pesquisa procurou contribuir verificando as percepções dos atores envolvidos na implementação no que se refere ao planejamento e à organização dos procedimentos administrativos pelos responsáveis pelo PROFORMAR. Assim, para este trabalho de tese, acredita-se que a análise do processo de implementação que resulta dessa dinâmica deve considerar os fatores abaixo destacados:

- 1) As características do planejamento; e
- 2) A organização dos procedimentos administrativos que foram adotados na implementação;

No tocante às características do planejamento, inicialmente, buscou-se uma visão mais adaptável das normas norteadoras da implementação. Seguindo o caminho proposto por Majone e Wildavsky (1995) *apud* LOTTA, 2010, observa-se o planejamento como um conjunto de dispositivos que funcionam como o início de um processo de análise, visando à busca por uma estratégia flexível e ajustável às circunstâncias específicas. Nesta ideia, o planejamento se constitui simplesmente como uma expectativa e sua concretização é efetivamente dependente das qualidades inerentes ao próprio planejamento, ao problema que se propõe resolver e as variáveis que são incapazes de serem previstas durante a implementação, como pode ser observado em um trecho do texto abaixo de MAJONE E WILDAVASKY (1995, p. 169-70) *apud* LOTTA, 2010:

“Políticas públicas surgem de ideias e ideias são inesgotáveis. (...) os problemas só são realmente entendidos após terem sido resolvidos, as