

DA RELAÇÃO ENTRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PRODUÇÃO E REFORÇO DAS DIFERENCIAÇÕES SOCIAIS NA GUINÉ- BISSAU

Ginésio Justino Gomes de Sá

RESUMO

A implementação de políticas públicas operacionalizada através da provisão de bens e serviços públicos é um processo complexo mediante o qual, as configurações iniciais das políticas públicas conforme consta nos documentos formais ganham outros rumos devido aos recursos, ações e os contextos em que os burocratas de nível de rua (BNR) operam. Este estudo busca compreender como o processo de implementação de políticas públicas contribui com a produção e reforço das diferenciações e/ou desigualdades sociais existentes tomando como lócus da análise as ações discricionárias dos BNR influenciadas entre muitas, pelas condições de trabalho e estereótipos no contexto das suas interações cotidiana com os cidadãos que envolve a provisão dos bens e serviços, distribuição dos benefícios e sanções. Para o efeito, utilizou-se para coleta de dados, a entrevista estruturada e vinheta experimental. Os resultados mostram que os cidadãos são tratados de maneira diferente pelos BNR devido as suas categorizações e julgamentos influenciados pelo contexto, condição de trabalho e estereótipos.

Contextualização, Objetivo, Metodologia e Síntese dos Resultados

Considerado uma abordagem que integra o amplo campo de análise de políticas públicas (ver Lotta, 2019), a implementação de políticas públicas se destaca como um importante objeto de estudo das disciplinas como ciência política, administração pública e políticas públicas (Barrett, 2004). Isto posto, importa sublinhar que, em decorrência da longa prevalência da abordagem *top-down* enquanto principal lente teórica para a análise da implementação de políticas públicas, verificou-se em consequência da clara divisão que se fazia entre o processo de formulação e implementação (ver Barret, 2004), a predominância da visão da etapa de implementação como uma etapa simples do processo político (Howlett, 2018).

Assim, e a luz do estabelecimento hegemónico dessa perspectiva teórica normativa, assistiu-se um reducionismo do papel dos burocratas sobretudo os BNR à simples transformação das metas políticas em ações concretas sendo, portanto, vistos como atores passivos do processo da tomada de decisão e/ou da produção de políticas públicas (Barrett, 2004; Hill; Hupe, 2014; Lotta, 2019). Como consequência, a importância e principalmente a influência desses profissionais no que tem a ver com a tomada de decisão foi negligenciada por muito tempo. Contudo, com o fenômeno da emergência das abordagens *button-up*, notou-se uma crescente valorização e ênfase nas ações dos BNR e as suas implicações no processo da tomada de decisão e/ou da produção de políticas públicas,

assim como, nos efeitos da implementação de políticas públicas como consequência dos padrões das suas ações.

Trata-se de uma abordagem baseada na noção de que as decisões são tomadas inclusive na fase de implementação de políticas públicas que, por via de regra, requer negociações e adaptações contínuas onde os BNR desempenham um papel crucial (ver Barrett, 2004; Hill; Hupe, 2014; Lotta, 2019). Tais decisões consubstanciam produção de políticas públicas na medida em que atribui as políticas públicas outras direções diferentes das configurações formais. Conforme explica Lipsky (2019), o papel produtor de políticas públicas do que se trata, é concretizado através do exercício do poder discricionário que resulta nas decisões fragmentadas dos BNR cuja integração constitui comportamento da organização.

À vista disso, argumenta-se que a produção de políticas públicas na linha de frente, põe em causa a isonomia enquanto um princípio norteador da ação dos BNR na sua interação cotidiana com os cidadãos na medida em que cria condições para produzirem padrões diferenciais da provisão de bens e serviços públicos (Lotta; Pires, 2020). Este argumento encontra amparo no fato de que, nos seus contactos diários com os cidadãos, e como resultado de um processo de socialização, os BNR transformam pessoas com experiências de vida diferentes em clientes e as enquadram inclusive em categorias informais específicas (ver Møller, 2016; Lipsky, 2019; Lotta; Pires, 2020).

Este processo de categorização enquanto um dos mecanismos que orienta a resposta, a ação e a reflexão dos BNR sobre os usuários dos serviços públicos, imprime um carácter desigual da experiência dos usuários com os serviços públicos (Møller, 2016) na medida em que, não se trata de um processo influenciado apenas pelas condições do trabalho, objetivo da política, preferências pessoais, pressão dos usuários e normas profissionais, mas também, pelos estereótipos (ver Møller, 2016; Harits, 2019).

Assim, pelo o que ficou estabelecido, é possível identificar na literatura três perspectivas teóricas com potenciais de ajudar no entendimento da relação entre implementação de políticas públicas e produção ou reforço das desigualdades sociais. A primeira enfatiza o contexto em que se operacionaliza as ações dos BNR sustentando que contextos adversos, falta dos recursos e a enorme quantidade das demandas podem produzir posturas de Autopreservação e *creaming*. A segunda abordagem argumenta que além das condições do trabalho, as decisões e ações dos BNR são norteados sobretudo por valores e normas sociais que determinam as categorizações e os julgamentos morais das categorias dos usuários. A terceira perspectiva, por sua vez, destaca a interação entre

os BNR e os usuários dos serviços como um processo de coprodução que requer negociações para a materialização dos serviços, assim como, a relação assimétrica que caracteriza essa interação atribui as decisões e ações dos burocratas o potencial de gerar nos usuários dos serviços percepções estigmatizantes sobre eles mesmos e percepções sobre os seus valores na sociedade (Lotta; Pires, 2020).

Percebe-se que essas perspectivas teóricas têm preocupação convergente que consiste na análise entre implementação de políticas públicas e produção e/ou reforço das desigualdades. Assim, nota-se que apesar do caráter de políticas públicas enquanto ferramenta de resolução dos problemas a disposição dos governos, as ações e/ou decisões dos BNR que marcam o processo de implementação de políticas públicas em decorrência do exercício do poder discricionário pode servir de mecanismo de reforço a estereótipos, vulnerabilidades e formas de exclusão social que reforçam as desigualdades existentes (ver Lotta; Costa, 2020). Este estudo, portanto, parte da seguinte questão norteadora: *Em que circunstâncias e de que forma as decisões discricionárias dos BNR contribuem com a reprodução e reforço das desigualdades sociais existentes?*

Considerando a questão de partida, e tomando como unidades de análise as enfermeiras (os), técnicas (os) de enfermagem e parteiras do serviço da maternidade do Hospital Nacional Simão Mendes, Guiné-Bissau, este estudo analisa como o processo de implementação de políticas públicas contribui com a produção e reforço das diferenciações e/ou desigualdades sociais existentes. Trata-se de um tema eminente na literatura sobre BNR. Conforme revela os resultados de Chang e Brewer (2022), entre outras questões, os estudos realizados desde a publicação da primeira edição do livro de Lipsky (1980) têm lançado a luz sobre o exercício da discricionariedade, a relação entre os padrões da implementação de políticas públicas e os resultados organizacionais.

Destarte, e para o cumprimento do objetivo, socorreu-se das técnicas de entrevista semiestruturada e de vigneta experimental para coleta dos dados analisados mediante a utilização da técnica de análise de discurso. Os resultados revelam que os cidadãos usuários dos serviços recebem tratamentos diferenciados dos BNR devido aos seus julgamentos na interação cotidiana com os usuários influenciados pelo contexto, condição de trabalho e estereótipos.

Referências

BARRETT, S. M. Implementation studies: Times a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public administration**, v. 82, n. 2, p. 250–251, 2004.

- CHANG, Ahrum; BREWER, Gene A. Street-level bureaucracy in public administration: A systematic literature review. **Public management review**, v. 25, n. 11, p. 2191-2211, 2023.
- HARRITS, Gitte Sommer. Stereotypes in context: How and when do street-level bureaucrats use class stereotypes?. **Public Administration Review**, v. 79, n. 1, p. 93-103, 2019.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy: Governance in theory and in practice**. Sage, 2014.
- HOWLETT, M. Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. **Public Policy and Administration**, v. 34, n. 4, p. 405–430, 2018.
- LIPSKY, Michael. Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. 2019.
- LOTTA, G. S. Implementation of Public Policy, Brazil. In: **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer International Publishing, 2019b. p. 1–7.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas ea produção de diferenças sociais. **Dados**, v. 63, n. 4, p. e20190112, 2020.
- LOTTA, Gabriela; COSTA, Maria Izabel Sanches. Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 76, p. e004, 2020.
- MØLLER, Marie Østergaard. “She isn’t someone i associate with pension”—A vignette study of professional reasoning. **Professions and Professionalism**, v. 6, n. 1, 2016.