

ENTRE A POLÍTICA PRESCRITA E A PRÁTICA ESCOLAR: PROFESSORES COMO AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

TÍTULO EM INGLÊS ESPAÇAMENTO ENTRE LINHAS DE 1.0, TAMANHO 11

PALOMA DA SILVA SAVIAN,
paloma.savian@estudante.uffs.edu.br
r¹

Resumo: Este trabalho analisa a atuação dos professores na implementação das políticas públicas educacionais a partir da abordagem da burocracia de nível de rua. Trata-se de pesquisa em andamento, de natureza bibliográfica, abordagem qualitativa e caráter exploratório, fundamentada em estudos sobre implementação, discricionariedade e políticas educacionais. Lipsky oferece a base conceitual para compreender os profissionais da linha de frente como agentes que participam da concretização das políticas, enquanto Lotta amplia essa perspectiva ao destacar o papel das interações, dos recursos, das regras e dos contextos institucionais. No campo educacional, Muylaert, Oliveira e Costa e a produção da REIPPE evidenciam a consolidação dessa agenda de pesquisa. Os estudos de Cury e Cruz e de Ramos e Bonamino contribuem para demonstrar que políticas curriculares e de formação docente são reinterpretadas e ajustadas durante sua implementação. Argumenta-se que o professor não atua apenas como executor de prescrições, mas como agente que interpreta diretrizes e toma decisões em contextos específicos. Conclui-se que a formação docente também pode ser compreendida como dimensão das capacidades de implementação.

Palavras-chave: Discricionariedade; Formação docente; Burocracia de nível de rua.

Abstract: This study analyzes teachers' role in the implementation of public education policies through the lens of street-level bureaucracy. It is an ongoing bibliographic study with a qualitative and exploratory approach, grounded in research on policy implementation, discretion, and educational policies. Lipsky provides the conceptual basis for understanding frontline

professionals as agents who participate in the actual implementation of policies, while Lotta broadens this perspective by emphasizing the role of interactions, resources, rules, and institutional contexts. In the field of education, Muylaert, Oliveira and Costa, as well as the studies developed within REIPPE, point to the consolidation of this research agenda. The studies by Cury and Cruz and by Ramos and Bonamino help demonstrate that curriculum and teacher education policies are reinterpreted and adjusted throughout the implementation process. It is argued that teachers do not act merely as executors of prescriptions, but as agents who interpret guidelines and make decisions in specific contexts. The study concludes that teacher education can also be understood as a dimension of implementation capacities.

Keywords: Discretion; Teacher education; Street-level bureaucracy.

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas educacionais se constituem como instrumentos fundamentais para a organização do sistema de ensino, a garantia de direitos e a definição de diretrizes que orientam diferentes dimensões da vida escolar. Elas abrangem desde políticas curriculares e de formação docente até programas voltados à alfabetização, inclusão, avaliação, financiamento e permanência dos estudantes. Apesar disso, a existência de uma política formalmente instituída não assegura, por si só, que seus objetivos sejam concretizados da mesma forma nos diferentes contextos em que ela é implementada.

Entre aquilo que é previsto em

leis, programas, resoluções e documentos orientadores e aquilo que efetivamente se realiza nas escolas existe um percurso marcado por interpretações, negociações, adaptações e decisões tomadas por diferentes agentes. Essa distância entre formulação e prática tem levado os estudos sobre políticas públicas a ampliarem o olhar para a fase de implementação, entendendo-a não apenas como momento técnico ou administrativo, mas como uma etapa em que a política também ganha novos contornos.

No campo educacional, esse debate vem adquirindo maior visibilidade. Muylaert, Oliveira e Costa (2023) demonstram que os estudos sobre implementação de políticas públicas educacionais têm se ampliado e contribuído para analisar elementos que nem sempre aparecem quando o foco se concentra somente na formulação ou nos resultados. Ao direcionar a atenção para os agentes implementadores, para os contextos institucionais e para as relações estabelecidas durante a execução, essa perspectiva permite compreender de maneira mais concreta como as políticas chegam às escolas e aos seus destinatários.

A trajetória da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), apresentada por Oliveira et al. (2023), reforça esse movimento ao evidenciar a aproximação crescente entre o campo da Educação e referenciais oriundos da Ciência Política, da Sociologia e das Políticas Públicas. Esse diálogo interdisciplinar contribui para analisar as políticas educacionais a partir de diferentes escalas, atores e processos, ampliando a compreensão sobre os fatores que interferem em sua concretização. A própria coletânea organizada pela rede mostra a diversidade de objetos possíveis, incluindo políticas curriculares, alfabetização, educação inclusiva e programas educacionais implementados em distintas realidades.

Nesse contexto, a contribuição de Michael Lipsky se torna especialmente importante. Ao desenvolver o conceito de burocracia em nível de rua, o autor chama atenção para os profissionais que atuam diretamente na oferta dos serviços públicos e no contato com os cidadãos. Esses trabalhadores lidam com situações concretas, muitas vezes imprevisíveis, e precisam tomar decisões diante de condições que não

foram totalmente antecipadas no momento da formulação das políticas. Entre esses agentes, Lipsky inclui os professores.

A atuação desses profissionais é marcada pela discricionariedade, entendida como a margem de decisão disponível aos agentes durante a implementação. Essa margem não deve ser confundida com autonomia irrestrita ou ausência de regras. Ao contrário, ela emerge justamente porque normas e diretrizes gerais não conseguem antecipar todas as situações encontradas no cotidiano dos serviços públicos. Lipsky (2019) mostra que os agentes de nível de rua trabalham em contextos marcados por demandas diversas, limitações de recursos e necessidade de responder a situações concretas, o que faz com que suas decisões influenciam a forma assumida pela política em sua execução.

Lotta (2014, 2019) amplia essa discussão ao destacar que a atuação dos implementadores é condicionada não apenas por características individuais, mas também pelas relações profissionais, pelas regras institucionais, pelos recursos disponíveis e pelo contexto em que a política é executada. Sua contribuição é importante porque

evita uma leitura simplificada da discricionariedade, como se o agente público pudesse decidir livremente sobre a política. O que existe, na realidade, é uma margem de decisão situada, construída dentro de limites institucionais e atravessada por diferentes interações.

Quando essa perspectiva é aplicada ao campo educacional, o professor deixa de ser compreendido apenas como destinatário de políticas de formação ou executor de orientações produzidas em outros níveis. Ele passa a ser analisado também como um dos agentes que participam da concretização dessas políticas. Currículos, programas de alfabetização, políticas de inclusão, avaliações e outras ações educacionais chegam à escola por meio de diretrizes gerais, mas precisam ser traduzidas em práticas concretas diante de turmas, recursos e realidades locais distintas.

Os estudos de Cury e Cruz (2023) e de Ramos e Bonamino (2023) ajudam a tornar essa discussão mais visível. Cury e Cruz (2023), ao analisarem a implementação de políticas curriculares em municípios de pequeno porte, mostram que esse processo envolve múltiplos níveis, diferentes atores e capacidades

institucionais específicas. As autoras destacam que a formação, a trajetória profissional e as concepções dos implementadores interferem nas decisões tomadas localmente. Ramos e Bonamino (2023), por sua vez, ao examinarem o PNAIC no Rio de Janeiro, demonstram que políticas de formação docente também passam por negociações, ajustes e reformulações ao longo de sua implementação, inclusive com espaços para valorização da autonomia e dos saberes produzidos na escola.

Diante disso, este trabalho parte da seguinte questão: como a abordagem da burocracia de nível de rua contribui para compreender a atuação dos professores na implementação das políticas públicas educacionais? O objetivo é analisar, a partir da literatura sobre implementação de políticas públicas e burocracia de nível de rua, o papel dos professores na concretização das políticas educacionais, considerando a discricionariedade e os condicionantes presentes no contexto escolar. Busca-se, ainda, aproximar esse debate da formação docente, entendendo que os profissionais que participam da implementação precisam interpretar diretrizes, responder a contextos

específicos e tomar decisões diante de situações que não podem ser integralmente previstas pelos documentos normativos.

2 MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa possui abordagem qualitativa, caráter exploratório e natureza bibliográfica. A escolha por esse percurso metodológico decorre do objetivo do estudo, que busca discutir conceitualmente a atuação docente no processo de implementação de políticas públicas educacionais, sem se concentrar na avaliação de uma política específica ou na produção de dados empíricos próprios.

O levantamento bibliográfico foi organizado a partir de três eixos principais: implementação de políticas públicas, burocracia de nível de rua e discricionariedade e implementação de políticas educacionais. No primeiro eixo, foram priorizadas contribuições que permitem compreender a implementação para além de uma etapa meramente operacional. Nesse sentido, Lotta (2014, 2019) foi utilizada para discutir a política a partir da atuação dos agentes implementadores, das interações estabelecidas durante sua execução e dos condicionantes institucionais presentes em diferentes

contextos.

No segundo eixo, Michael Lipsky (2019) constitui a principal referência teórica. Sua abordagem sobre burocracia de nível de rua oferece a base conceitual para compreender profissionais que atuam diretamente com os cidadãos e que, no cotidiano da prestação dos serviços públicos, dispõem de alguma margem discricionária para a tomada de decisões. Essa contribuição é particularmente relevante para o objeto deste trabalho porque o próprio autor inclui professores entre os agentes que podem ser analisados nessa perspectiva.

No terceiro eixo, foram selecionados estudos que aproximam os referenciais de implementação do campo da Educação. Muylaert, Oliveira e Costa (2023) foram mobilizados para situar a ampliação recente desse debate na produção acadêmica educacional brasileira, enquanto Oliveira et al. (2023) contribuem para compreender o papel da REIPPE na consolidação de uma agenda de pesquisa voltada à implementação de políticas públicas educacionais. A coletânea organizada pela rede também foi utilizada para reunir diferentes estudos empíricos sobre políticas

curriculares, alfabetização, educação inclusiva e outros programas educacionais, demonstrando a diversidade de objetos e abordagens possíveis nesse campo.

Além dessas referências gerais, foram selecionados dois estudos com maior proximidade em relação ao problema proposto. Cury e Cruz (2023) analisam a implementação de políticas curriculares em municípios de pequeno porte, com atenção às percepções dos agentes implementadores, às práticas adotadas e às capacidades institucionais locais. Ramos e Bonamino (2023) examinam a implementação e reformulação do PNAIC no Rio de Janeiro, permitindo discutir de forma mais direta as relações entre formação docente, autonomia dos atores e arranjos de implementação.

A análise do material foi realizada de forma interpretativa, buscando identificar aproximações entre os conceitos de implementação, discricionariedade e burocracia de nível de rua e as especificidades do trabalho docente. Não se pretendeu realizar uma revisão sistemática ou exaustiva da literatura, mas selecionar produções capazes de sustentar teoricamente a discussão proposta. O foco esteve, portanto, menos na quantidade de

estudos reunidos e mais na contribuição de cada referência para compreender como as políticas educacionais são mediadas por diferentes agentes e contextos até sua concretização no espaço escolar.

A partir dessas leituras, foram organizadas três categorias analíticas para orientar a discussão: a implementação como processo de interpretação e decisão, a atuação do professor como agente de nível de rua e a relação entre formação docente e capacidades de implementação. Essas categorias permitiram articular as contribuições teóricas com exemplos empíricos presentes na literatura selecionada, construindo uma análise que procura aproximar o campo das Políticas Públicas das discussões sobre trabalho e formação docente.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Lotta (2019) propõe analisar a política pública “como ela é”, considerando os atores que a colocam em prática, os contextos em que atuam e as decisões produzidas ao longo desse percurso. Isso significa reconhecer que a política efetivamente implementada pode assumir contornos diferentes daqueles previstos inicialmente. A literatura reunida pela

REIPPE reforça essa compreensão ao apontar que agentes de diferentes níveis interpretam políticas e tomam decisões conforme suas referências e os contextos em que estão inseridos.

A formulação de Lipsky (2019) oferece a base para compreender esse movimento. Para o autor, os burocratas de nível de rua mantém contato direto com os cidadãos, trabalham sob restrições de recursos e precisam responder a situações concretas que não podem ser totalmente antecipadas pelos formuladores. A discricionariedade emerge nesse espaço. Não significa ausência de regras, mas a margem de decisão necessária diante da diversidade de situações presentes no cotidiano. Entre o desenho e a implementação surgem condições imprevistas, tensões entre demanda e recursos e situações que exigem respostas dos agentes responsáveis pela execução.

Ao incluir professores entre esses agentes, Lipsky (2019) permite deslocar a compreensão do docente como simples executor de políticas educacionais. O professor atua em uma estrutura normativa, mas precisa interpretar orientações, definir estratégias e responder às particularidades de turmas, escolas e

territórios. A literatura utilizada pela REIPPE confirma a inclusão dos professores entre os profissionais que atuam na implementação direta das políticas públicas.

Lotta (2014) complexifica essa leitura ao evidenciar que tais decisões são produzidas em interação com outros atores e sob determinadas condições institucionais. No caso da escola, isso envolve currículo, gestão, recursos disponíveis, regras da rede, relações profissionais e características dos estudantes. Desse modo, reconhecer a discricionariedade docente não equivale a atribuir ao professor liberdade irrestrita. Também não significa responsabilizá-lo individualmente pelos resultados das políticas.

No campo educacional, Muylaert, Oliveira e Costa (2023) mostram a ampliação do interesse por agentes, arranjos institucionais e processos de decisão. Cury e Cruz (2023), ao analisarem políticas curriculares em municípios de pequeno porte, demonstram que a implementação envolve múltiplos níveis e atores e é influenciada por capacidades institucionais e trajetórias dos agentes locais. As autoras definem a implementação das políticas

curriculares como um processo complexo, interativo e constituído por diferentes camadas, indicando ainda que formação, trajetória profissional e capacidade institucional interferem nas decisões dos implementadores. Políticas formuladas em escalas mais amplas, portanto, não chegam às redes e escolas de maneira uniforme.

A dimensão local também aparece na análise de Ramos e Bonamino (2023) sobre o PNAIC no Rio de Janeiro. As autoras demonstram que, durante a implementação, atores institucionais negociaram e ajustaram aspectos da política de formação de professores. Houve espaço para valorizar autonomia docente, saberes produzidos na escola e relações mais horizontais entre universidade e Educação Básica. Ao mesmo tempo, alterações normativas e restrições de recursos modificaram posteriormente as condições de implementação, evidenciando que a autonomia dos agentes depende dos arranjos institucionais em que atuam.

Esses estudos permitem sustentar que a formação docente também pode ser compreendida como uma dimensão das capacidades de implementação. Isso não significa

atribuir aos professores a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso das políticas. Significa reconhecer que a formação pode influenciar a maneira como os profissionais interpretam orientações, analisam situações concretas e tomam decisões diante de contextos que não foram integralmente previstos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida evidencia que a implementação constitui uma dimensão essencial para a compreensão das políticas públicas educacionais, pois é nesse momento que diretrizes gerais passam a ser confrontadas com condições institucionais, territoriais e profissionais concretas. As contribuições de Lipsky (2019) permitem compreender que os agentes que atuam na linha de frente dos serviços públicos, entre eles os professores, não se limitam a executar decisões previamente definidas, uma vez que precisam responder a situações que não podem ser integralmente previstas pelas normas. Lotta (2014, 2019) amplia essa perspectiva ao demonstrar que tais decisões são condicionadas por interações, regras, recursos e contextos específicos.

No campo educacional, os estudos analisados reforçam que a política implementada pode assumir diferentes contornos conforme os arranjos institucionais e os atores envolvidos. Muylaert, Oliveira e Costa (2023) mostram a ampliação recente dessa agenda de pesquisa na Educação, enquanto Oliveira et al. (2023) evidenciam a contribuição da REIPPE para a consolidação dos estudos sobre implementação de políticas educacionais no Brasil. Cury e Cruz (2023) demonstram que capacidades locais, trajetórias profissionais e condições institucionais interferem na implementação de políticas curriculares. Ramos e Bonamino (2023), por sua vez, mostram que políticas de formação docente também podem ser negociadas, ajustadas e reformuladas ao longo de sua execução.

A partir dessas contribuições, o professor pode ser compreendido como um dos agentes que participam da concretização das políticas públicas educacionais no cotidiano escolar. Essa atuação não ocorre de forma autônoma ou desvinculada das normas, mas dentro de limites institucionais e materiais que condicionam suas possibilidades de decisão. Ainda assim,

existe um espaço entre a prescrição e a prática em que o professor interpreta orientações, responde às particularidades de sua realidade de trabalho e transforma diretrizes gerais em ações concretas.

Esse entendimento também permite ampliar a discussão sobre formação docente. Se os professores participam efetivamente da implementação das políticas, sua formação não pode ser pensada apenas como preparação para o cumprimento de prescrições. Ela também envolve o desenvolvimento de capacidades de análise, interpretação e tomada de decisão diante de contextos diversos e situações imprevistas. Assim, formação e implementação aparecem como dimensões articuladas do trabalho docente.

Por fim, o estudo aponta que analisar a atuação dos professores a partir da burocracia de nível de rua contribui para deslocar uma visão excessivamente normativa das políticas educacionais e aproximá-las da realidade em que são efetivamente produzidas. Mais do que identificar diferenças entre aquilo que foi planejado e aquilo que foi executado, essa perspectiva permite compreender

como e por que essas diferenças se constroem, quais fatores as condicionam e qual é o papel dos agentes que atuam diretamente no cotidiano escolar. É nesse intervalo entre a política prescrita e a prática que se revelam parte importante das possibilidades e dos limites das políticas públicas educacionais.

Agradecimentos (opcional)

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), pelo apoio financeiro à pesquisa.

REFERÊNCIAS

CURY, Luciana Vitor; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Implementação de políticas curriculares em municípios de pequeno porte. In: OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de et al. (org.). **A rede de estudos sobre implementação de políticas públicas educacionais em ação: trajetória, produção e incidência no campo da educação**. Curitiba: CRV, 2023. p. 181-199.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília, DF: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 186-206, 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019. p. 11-38.

MUYLAERT, Naira da Costa;
OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de;
COSTA, Paula Araujo da.
Metapesquisa: a implementação de políticas públicas educacionais no campo da educação. **Educação em Revista**, v. 39, e38352, 2023.

OLIVEIRA, Breynner Ricardo et al. A trajetória recente da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais. In: OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de et al. (org.). **A rede de estudos sobre implementação de políticas públicas educacionais em ação: trajetória, produção e incidência no campo da educação**. Curitiba: CRV, 2023. p. 51-68.

RAMOS, Maria Elizabete Neves;
BONAMINO, Alicia Maria Catalano de.
O PNAIC no Rio de Janeiro: implementação e (re)formulação da política. In: OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de et al. (org.). **A rede de estudos sobre implementação de políticas públicas educacionais em ação: trajetória, produção e incidência no campo da educação**. Curitiba: CRV, 2023. p. 243-260.