

# **DISCRICIONARIEDADE E CAPACIDADES ESTATAIS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

Nathaly Lima Sales - PPGEDU/UNIRIO

nathlysales@gmail.com

Mayara Cristina da Silva Faustino Catalão – PPGE/UFRJ

mayaracristinafaustino@yahoo.com.br

Helena Ferreira da Silva – PPGE/UFRJ

helena\_fs@yahoo.com.br

## **INTRODUÇÃO**

Este estudo parte da literatura sobre implementação de políticas públicas, considerando a importância de compreender as questões envolvidas no momento da materialização e concretização de uma política (Lotta, 2019). Nesse sentido, a implementação de políticas públicas educacionais envolve uma complexa dinâmica entre capacidades estatais, diretrizes normativas e práticas concretas, em que se destaca, nos estudos que se voltam para a ação dos implementadores, o papel central dos burocratas de nível de rua - BNRs (Lipsky, 2019) na interface direta com os destinatários das políticas. Assim, os BNRs assumem uma posição estratégica, pois são responsáveis por traduzir as diretrizes gerais em ações locais, adaptando-as às especificidades do território em que atuam, valendo-se de sua discricionariedade.

Outra abordagem dos estudos de implementação de políticas, a literatura sobre capacidades estatais, como a de Pires e Gomide (2016) e Lotta e Santos (2024), oferece um referencial analítico fundamental para compreender a habilidade do Estado em implementar políticas públicas de forma eficaz. Isso inclui competências políticas, analíticas e operacionais que permitem aos agentes públicos tomada de decisão e execução de políticas. Elas são fundamentais para a manutenção da ordem, a promoção do desenvolvimento e a satisfação das necessidades da população. Neste contexto,

ênfatiza-se que o exercício da discricionariedade, quando orientado por estruturas institucionais adequadas, pode potencializar essas capacidades, promovendo maior equidade e legitimidade às políticas educacionais.

Portanto, este estudo tem por objetivo analisar de que forma a discricionariedade influencia as capacidades estatais, através de uma breve revisão bibliográfica da literatura da área. Parte-se da premissa de que a maneira como a discricionariedade é exercida pode tanto fortalecer quanto fragilizar essas capacidades, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais e alta heterogeneidade administrativa, como o caso do contexto brasileiro.

## **DESENVOLVIMENTO**

No campo das políticas públicas educacionais, a discricionariedade figura como um mecanismo adaptativo, especialmente relevante em contextos de alta complexidade e desigualdade social. Burocratas de nível de rua frequentemente enfrentam situações de contingência em sua prática cotidiana que lhes demandam tomadas de decisão complexas, envolvendo a adequação do que é postulado pelas políticas públicas para as especificidades locais, já que

[...] certas características dos trabalhos de burocratas de nível de rua tornam difícil, senão impossível, reduzir drasticamente a discricionariedade. Elas envolvem tarefas complexas, para as quais a elaboração de normas, diretrizes ou instruções não é capaz de circunscrever todas as alternativas e situações possíveis (Lipsky, 2019, p. 58-59).

Logo, assume-se que o exercício da discricionariedade pode trazer benefícios à dinâmica cotidiana, ao permitir respostas mais contextuais e flexíveis. Entretanto, por vezes, também podem gerar inconsistências entre o que foi desenhado e o que é posto em prática comprometendo, portanto, a efetivação da política. Por esta razão, a discricionariedade não deve ser analisada de forma isolada, mas em interação com os recursos, alcances e limites institucionais.

Segundo Lotta e Santos (2024), as capacidades estatais podem limitar ou expandir a discricionariedade dos agentes públicos. Por exemplo, em contextos em que há uma forte capacidade institucional, os agentes podem ter uma discricionariedade maior

devido à confiança nas suas habilidades de implementar decisões de maneira eficaz. No entanto, se as capacidades são fracas, as decisões podem se tornar mais rígidas devido à necessidade de supervisão e regulamentação para garantir a implementação adequada.

Conforme pontua Abrucio (2020), a relação entre as capacidades estatais e a discricionariedade dos agentes públicos é complexa e multifacetada. Segundo o autor, quando agentes públicos possuem discricionariedade suficiente, eles podem adaptar políticas e respostas às necessidades locais, potencialmente aumentando a efetividade das ações do Estado. Diz ainda que a discricionariedade pode permitir que agentes explorem abordagens inovadoras na implementação de políticas, adaptando soluções que não estão rigidamente definidas nas normas. Quanto a isso, podemos retomar o momento da pandemia de Covid-19 e resgatar os esforços das redes públicas de ensino para a oferta do direito constitucional à educação, ainda que o desafio tenha sido proporcionar uma oferta baseada na equidade.

Por outro lado, Abrucio (2020) postula que estados com melhores capacidades (ex. recursos e formação) podem oferecer mais autonomia aos seus agentes, permitindo que estes tomem decisões mais precisas e fundamentadas. Segundo ele, a solidez das instituições e a qualidade do sistema legal influenciam a extensão da discricionariedade. Estados com legislações claras e instituições fortes tendem a ter processos decisórios mais transparentes e previsíveis.

Posto isso, entende-se que o exercício da discricionariedade em políticas educacionais depende diretamente da capacidade de governança estatal que integrem formação continuada, supervisão e mecanismos de avaliação que não apenas orientem as práticas dos BNRs, como também sejam capazes de minimizar os riscos de arbitrariedade, promovendo decisões mais alinhadas aos objetivos postulados pelas políticas. Programas de formação voltados para gestores escolares e professores, por exemplo, podem fomentar maior uniformidade nas práticas discricionárias, sem renunciar à possibilidade de adaptação ou adequação às demandas locais.

## **CONCLUSÃO**

A análise da discricionariedade no contexto das políticas educacionais revela sua dupla face: enquanto mecanismo adaptativo indispensável para lidar com as realidades

heterogêneas no contexto educativo, ela também expõe fragilidades estruturais do Estado, como a ausência de orientações claras e suporte institucional. Nesse sentido, este estudo aponta que a potencialidade influenciadora da discricionariedade sobre as capacidades estatais, e vice-versa, depende estritamente da existência de condições institucionais que orientem sua prática.

Além disso, acredita-se que o fortalecimento das capacidades estatais exige investimentos consistentes em formação continuada, mecanismos de avaliação reflexiva e maior articulação entre os diferentes níveis e atores envolvidos na implementação das políticas. Essas iniciativas não apenas qualificam os BNRs para decisões mais coerentes com os objetivos políticos e pedagógicos, mas também promovem a construção de uma governança educacional mais responsiva às demandas que se apresentam.

O desafio pode ser a discricionariedade excessiva, sem a devida supervisão, que pode levar a arbitrariedades, corrupção ou decisões baseadas em interesses particulares, o que prejudica a capacidade do Estado de operar de forma justa e eficaz. Ademais, em contextos em que o Estado tem capacidades limitadas, pode haver uma pressão maior sobre os agentes para que realizem escolhas difíceis, resultando em decisões que não refletem as melhores práticas de governança.

Desse modo, o equilíbrio entre capacidades estatais e a discricionariedade dos agentes é crucial para o funcionamento eficiente e justo do governo. Gerir essa relação de forma adequada pode maximizar a eficácia do Estado e promover um processo decisório mais alinhado com as necessidades da sociedade.

Por fim, reconhece-se que o exercício da discricionariedade não se dá de maneira isolada, mas integra um sistema maior que reflete as condições institucionais e as relações de poder, sejam elas no âmbito municipal, estadual ou federal. Investir no aprimoramento dessas condições torna-se, portanto, crucial para que a implementação das políticas transcenda as limitações conjunturais.

## **REFERÊNCIAS**

ABRUCIO, F. L. Covid-19: educação é conhecimento compartilhado. **GV-EXECUTIVO**, [S.l.], v. 19, n. 4, p. 50, 2020. DOI: 10.12660/gvexec.v19n4.2020.82140. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/gvexecutivo/article/view/82140>>. Acesso em: 26 jan. 2025.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Ed. 30. Brasília. ENAP, 2019. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua\\_Michael%20Lipsky.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2025.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.) **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, p. 11-38. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>>. Acesso em: 28 jan. 2025.

LOTTA, G.; SANTOS, J. G. **Capacidades Estatais: uma revisão da bibliografia voltada às políticas de Educação**. São Paulo. Instituto Unibanco, 2024. Disponível em: <<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/97a0297b-b8a2-4348-95cd-937d2f9f3e25>>. Acesso em: 26 jan. 2025.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**. 24. 121-143. 2016. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/304992268\\_Governanca\\_e\\_capacidades\\_estatais\\_Uma\\_analise\\_comparativa\\_de\\_programas\\_federais](https://www.researchgate.net/publication/304992268_Governanca_e_capacidades_estatais_Uma_analise_comparativa_de_programas_federais)> Acesso em: 26 jan. 2025.