

Analítica da implementação de políticas públicas: aproximações construtivistas e hermenêuticas

 institucional.us.es/ambitos/

December 21, 2017

Cristina Pinto Albuquerque

Universidade de Coimbra

crisalbuquerque@fpce.uc.pt

English Version: Public policy implementation analysis: constructional and hermeneutical approaches.

O presente artigo centra-se numa reflexão sobre as dificuldades analíticas de compreensão e apreensão do conjunto complexo de fatores inerentes à fase de implementação de políticas públicas. Assumindo o pressuposto de que implementação e formulação não se constituem como fases desconectadas, mas como elementos de um processo complexo de articulação entre fatores normativos e administrativos e fatores cognitivos e valorativos, assume-se a perspetiva hermenêutica como aquela que, metodológica e substantivamente, pode fornecer abordagens mais adequadas à apreensão da relativa incerteza da implementação, tendo em conta diferentes contextos, diferentes agentes e diversos valores e interesses em confluência.



Palavras-chave: política pública, implementação, hermenêutica.

Abstract: The present article focuses on a reflection on the analytical difficulties of understanding and apprehending the complex set of factors inherent to the implementation of public policies. Assuming that implementation and formulation are not disconnected phases, but elements of a complex process of articulation between normative and administrative factors, and cognitive and axiological factors, the hermeneutic perspective is assumed as the one that, methodologically and substantively, can provide more appropriate approaches to the apprehension of the relative uncertainty of implementation, taking into account different contexts, different actors and diverse values and interests at the confluence.

Keywords: public policy, implementation, hermeneutics.

1. INTRODUÇÃO

A investigação no âmbito das políticas públicas, particularmente relevante a partir da segunda metade do século XX (cf. Hill, 2005; Knill, Tosun, 2012), tem sido orientada sobretudo por pressupostos de avaliação de eficácia e utilidade. A *accountability* do setor público e, de forma subjacente, a reflexão sobre a qualidade e as condições de exercício do sistema democrático contemporâneo,

ÂMBITOS

2018

n°39

constituem-se, na verdade, como o *leitmotiv* de um conjunto de análises, norteadas por pressupostos teórico-metodológicos distintos, que visam essencialmente identificar o fundamento das políticas públicas e as condições, favoráveis ou desfavoráveis, para a sua aplicação com “sucesso”. Sob tais pressupostos, o aumento do interesse, nos últimos anos, pelos estudos neste domínio não estará dissociado das atuais preocupações gestionárias no setor público, orientadas por lógicas de mensuração, de gestão por objetivos e de demonstração de resultados. Assim, melhor conhecer (as premissas, os processos, os agentes, os resultados e os impactes), para melhor decidir e assegurar resultados mais consonantes com os objetivos previamente definidos (ainda que nem sempre de forma clara e precisa), torna-se o mote legitimador de alguns dos estudos desenvolvidos e, em consequência, da prossecução ou neutralização de políticas em função de apreciações, mais ou menos fundamentadas, sobre os respetivos efeitos e níveis de impacte.

Na verdade, os estudos no domínio das políticas públicas, desde logo um campo analítico ambíguo e de fronteiras difusas, têm sido marcados pela flutuação entre perspetivas de análise distintas, priorizando, ora um eixo pragmático-normativo orientado para a construção e justificação de soluções, ora um eixo processual e substantivo, orientado para a compreensão dos processos decisoriais e dos fatores que os influenciam ou condicionam (valores, ideais, interesses, poderes, conflitos, etc.). Trata-se pois, neste caso, de uma abordagem mais dinâmica e interativa e, como tal, dotada de imprevisibilidade, em detrimento de uma perspetiva mais racionalista, formal e “controlável”.

A adoção de uma ou outra abordagem não deixa de facto de ter impactes sobre a forma como a própria política é percecionada, legitimada e avaliada. Ainda assim, independentemente da perspetiva priorizada, os resultados obtidos no trabalho de análise e avaliação serão sempre parcelares e imperfeitos, tendo em conta a elevada complexidade de fatores, agentes, condições e expectativas que permeiam o campo político, bem como a coexistência de níveis analíticos e dimensões diversas, muitas das quais dificilmente apreensíveis ou inteligíveis.

Assim, os estudos relativos aos processos de implementação da política pública, em particular, seja na relação entre formulação e aplicação, seja na compreensão dos fatores que a condicionam e influenciam em diferentes *loci*, seja ainda, na avaliação dos respetivos objetivos e resultados, confronta-se sempre, na verdade, com as dificuldades de apreensão e de tradução objetiva da complexidade dos contextos e dos níveis de decisão, da intencionalidade dos agentes e da imprevisibilidade dos processos e dos resultados (Aguilar, Ander Egg, 1995; Arcoverde, Albuquerque, 2016; Cohen, Franco, 1994; Cronbach, 1996; Hartz, 1999; Novaes, 2000).

Desde a publicação, em 1973, da obra clássica de Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky, os chamados “estudos de implementação de primeira geração” (Hill, Hupe, 2002) centraram-se sobretudo na compreensão dos méritos relativos das abordagens *top-down* ou *bottom-up*, priorizando uma ou outra e, como tal, produzindo análises inequivocamente insuficientes para compreensão do processo de *policy making*. O entendimento dos níveis de formulação e de implementação das políticas como etapas independentes e sequencialmente organizadas, inerente à maioria dos estudos *top-down* de “primeira

geração”, ou a focalização nas condições materiais e constrangimentos à ação de atores contextualmente situados, subjacente a grande parte dos estudos *bottom-up*, deixa efetivamente obscurecidos elementos essenciais para a apreensão adequada da fase de implementação. Desde logo, a compreensão da dimensão cognitiva, dos valores e intencionalidades dos atores, que se apropriam, reinterpretam e aplicam, nos contextos locais, as intenções e orientações contidas na agenda política. Esta dimensão axiológica e interativa, complexificada nos atuais contextos de governança partilhada e sistemas multiator (Lindquist, 2006), coloca em destaque a necessidade de compreender a ação racional orientada por valores, numa perspetiva weberiana, e não somente a ação racional orientada para fins. Em termos concretos, esta orientação analítica permite ultrapassar, nomeadamente, o mero entendimento do universo burocrático e das estratégias de gestão dos respetivos constrangimentos em contextos organizacionais específicos, em prol da compreensão do modo como tais estratégias adquirem sentido, num determinado momento, para os atores implicados na ação situada (normativa e organizacionalmente). Deste modo, assume-se que os níveis de formulação e de implementação, não se dissociam sequencialmente, mas que se interinfluenciam em processos circulares complexos. Do mesmo modo, admite-se, como fator constitutivo do *policy making*, a indeterminação, decorrente nomeadamente da confluência de universos de sentido e de racionalidades distintas, em diferentes contextos e em níveis de implementação diferenciados.

A assunção destes pressupostos coloca naturalmente dificuldades acrescidas aos estudos avaliativos no domínio das políticas públicas, preconizando a utilização de estratégias teórico-metodológicas distintas, em função do ângulo de análise a privilegiar. A própria natureza específica das políticas públicas produz constrangimentos e dificuldades adicionais para a compreensão cabal da sua implementação e eficácia, nomeadamente: a) a diferença entre intenções e concretização; b) o envolvimento de atores diferenciados, formais e informais, bem como níveis de decisão distintos e nem sempre claramente articulados; c) a não restrição a uma dimensão normativa; d) a relação entre diferentes temporalidades (curto, médio e longo prazo) e intencionalidades da ação orientada para fins genéricos de bem-comum (logo, dissociados, por exemplo, de ciclos eleitorais).

Neste sentido, as condições materiais e contextuais de aplicação das políticas não são menos ou mais relevantes que a compreensão das intencionalidades e valores dos atores; tal como os contextos específicos não são mais ou menos importantes que as orientações normativas e as intenções políticas objetivadas num plano de ação. Todos estes elementos, acompanhados ainda de condicionantes estruturais do próprio processo político (regimes eleitorais; dinâmicas comunicacionais e informativas; funcionamento e disciplina partidária, etc.), formam parte de um *puzzle* analítico, apreensível sob ângulos distintos mas cruzados.

O método para a compreensão das diversas peças deste mosaico deve adequar-se aos objetivos e prerrogativas do que se pretende compreender. Como afirma Beck (2010, p. 326), “não se deve jurar lealdade a qualquer determinado ponto de vista ou perspetiva teórica. A decisão de adotar uma abordagem realista ou construtivista, tem para mim mais

um aspeto pragmático, o facto de escolher os meios adequados para atingir o objetivo pretendido”. Também Messu (2015, p. 89) se pronuncia neste sentido, ao referir-se a uma certa “tentação metodologista” da sociologia atual, destacando a ideia de que

O método enquanto medium, intermediário, processo, processamento ou procedimento, não poderia garantir o resultado, assegurar o sucesso, conduzir de forma segura ao êxito, dito de outro modo, prevenir contra o fracasso. O método não tem este poder apodíctico, o seu regime modal não é a necessidade absoluta. O método é, por definição, hipotético (...). A maioria das vezes apela a todo um conjunto de elementos contingentes que podem fazer variar o resultado.

Sob tais pressupostos – e considerando que a perspetiva analítica que se privilegia no presente artigo é a da compreensão da fase de implementação de políticas públicas considerando a conexão entre elementos normativos e valores, pré noções, intencionalidades e formas de interpretação dos implementadores em contextos burocráticos e multireferenciais – procurar-se-á argumentar que a leitura hermenêutica se constituiu como a mais adequada a tais intentos.

O artigo estrutura-se assim em dois momentos articulados. Num primeiro momento, procede-se à reflexão sobre a especificidade e condicionantes da investigação aplicada ao momento de implementação da política pública, para, num segundo momento, discutir a importância da abordagem hermenêutica para a identificação e compreensão das diversas dimensões e componentes da fase considerada e da inevitável discricionariedade e serendipidade que enquadra.

2. SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESPECIFICIDADES E AMBIGUIDADES DOS ESTUDOS NESTE DOMÍNIO

No âmbito do estudo das políticas públicas, as chamadas perspetivas racionalistas (Lasswell, 1956) foram desenvolvidas, nas décadas de 1950 e 60, com a preocupação de delinear “leis de previsão” dos fatores condicionantes das tomadas de decisão e dos resultados expectáveis das políticas. Advogando uma orientação pragmática associada ao delineamento de “soluções” para os problemas identificados, a perspetiva racionalista procurava, com o apoio do conhecimento científico, orientar as decisões políticas, controlar os processos de aplicação e, conseqüentemente, potenciar os “bons resultados” das mesmas (Parsons, 1995). Assim, a preocupação centrava-se essencialmente na determinação de procedimentos e ferramentas para uma maior efetividade, quer dos processos de decisão, quer das políticas deles decorrentes e dos respetivos efeitos e impactes. Pretendia-se deste modo, através de estudos centrados sobre as procuras e as necessidades sociais, ou sobre as dinâmicas e comportamentos inerentes aos diferentes atores do sistema político, reduzir os riscos de decisões inadequadas e ineficientes e potenciar a eficácia de políticas “bem fundadas”.

Com particular incidência no contexto dos Estados Unidos da América e da Grã Bretanha tais estudos visavam pois, sobretudo, determinar os argumentos, a partir de evidências científicas, passíveis de justificar a continuidade, a transformação ou a supressão de uma dada política. Por exemplo, a análise (com abordagens experimentais ou quase-

experimentais) dos resultados das políticas de combate à pobreza, que mobilizava as preocupações do governo norte-americano no período pós segunda Guerra (com fortes investimentos nas áreas da saúde, do emprego, da degradação urbana, do comportamento delincente, etc.), pretendia sobretudo apreciar a consequencialidade desse investimento e potenciar uma aplicação mais eficiente e eficaz de recursos financeiros. As variáveis em análise centravam-se porém numa mera apreciação estática e superficial dos efeitos das medidas nos níveis de pobreza, ela própria definida de uma forma igualmente estrita e mensurável. Ora, como evidencia Briceño-León (2003, p. 157), “a quantidade, em si mesma, nada representa se não se relaciona com determinada qualidade; as cifras e os dados não falam sozinhos, requerem uma interpretação que alude a uma teoria, à afirmação ou à negação de uma idéia”. Deste modo, os resultados obtidos com os estudos sobre a pobreza no contexto norte-americano, de tipo extensivo e estatístico, logo assumindo uma aparente neutralidade e objetividade, foram utilizados (ou manipulados) de forma a justificar abordagens políticas ao problema da pobreza, e problemas conexos, com enfoques contraditórios (ora mais estruturais, ora mais focalizadas), em função de finalidades, ideológica e conjunturalmente determinadas.

Neste sentido, diversos autores, entre os quais Easton (1965), um dos “pais fundadores” da análise de políticas públicas, salientaram as insuficiências e riscos de enviesamento desta perspetiva racional-positivista. Variáveis associadas às relações de poder e à articulação entre as diferentes fases do processo de decisão, bem como fatores estruturantes como a burocracia, a eleição, a disciplina partidária, os meios de comunicação de massas e os interesses de determinados grupos, entre outras, são reconhecidas como eixos de análise basilares para a compreensão da política pública. Por outras palavras, esta deveria ser definida como um sistema, preconizando a relação entre formulação, resultados e contextos locais de aplicação (Easton, 1965).

A articulação entre o momento de definição da agenda e de formulação de políticas, e o momento da implementação e avaliação dos respetivos resultados e impactes tem-se constituído de facto como um tema central no domínio da análise do *policy process* (Knill, Tosun, 2012). A este respeito, as perspetivas “incrementalistas” (Braybrooke, Lindblom, 1963), ancoradas num pressuposto de racionalidade limitada (*bounded rationality*), permitiram ultrapassar a presunção normativa, e de alguma forma idealizada, de articulação direta entre uma decisão racionalmente ancorada e a consecução de boas respostas, evidenciando a necessidade de compreensão das condições subjacentes à própria tomada de decisão e ao conteúdo da mesma. A admissão de que os *policy makers* não só não possuem toda a informação sobre o processo político, como dispõem de tempo e recursos limitados para a tomada de decisão sobre as prioridades a considerar, abre de facto uma possibilidade de compreensão, mais realista e fluida, da associação significativa entre conceção, implementação e resultados ou impactes das políticas.

Da mesma forma, a chamada perspetiva “*garbage can*” (Cohen, Marsh, Olsen, 1972) abre novas possibilidades compreensivas, ao colocar em destaque a dimensão axiológica e cognitiva daqueles que tomam as decisões. Contrariamente a uma abordagem “convencional”, que concebe os problemas como o fator impulsionador, e mesmo legitimador, do processo de decisão e de ação, esta perspetiva coloca prioritariamente em destaque os diversos elementos que se entrecruzam nesse processo (problemas, atores,

interações e oportunidades) e advoga a ideia de que os decisores tendem a sustentar as suas escolhas em ideais pré-existentes acerca de possíveis soluções (“*garbage can*”). Apesar do efeito potencialmente perverso desta abordagem – o possível delineamento de “soluções” sem o conhecimento concreto dos problemas aos quais visam responder – ela coloca em destaque um elemento crucial para a compreensão do processo de definição e implementação de políticas públicas: a influência do universo referencial daqueles que decidem (seja numa perspectiva de conceção da política, seja na ótica da sua aplicação e da discricionariedade que enquadra).

Admite-se por isso que as políticas públicas são sobretudo formas de revelação de problemas e de lógicas de indignação social, mais do que processos de resolução das questões que as despoletam. Como evidenciam Muller e Surel (2002, p. 29),

Na realidade, os problemas são ‘resolvidos’ pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos e, sobretudo, através dos processos de aprendizagem que marcam todo o processo de ação pública. Neste quadro, as políticas públicas têm como característica fundamental construir e transformar espaços de sentido, no interior dos quais os atores vão colocar e (re)definir os ‘seus problemas’ e ‘testar’ em definitivo as soluções que eles apóiam. Fazer uma política pública não é, pois, ‘resolver’ um problema, mas, sim, construir uma nova representação dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa forma, a ação do Estado.

Sob tais pressupostos, tende hoje a abandonar-se a perspectiva positivista da investigação sobre/em políticas públicas, adotando-se sobretudo um enfoque interpretativo e construtivista, tendo por base o reconhecimento da multidimensionalidade das perspectivas em confronto, seja na formulação, seja na implementação da política.

2.1. Da conceção à implementação: a “porta giratória” do processo decisional

O reconhecimento da importância dos contextos e das condições reais de implementação, comportando elevados níveis de imprevisibilidade e discricionariedade, coloca de facto em destaque a necessidade de compreender, de forma mais profunda e complexa, o processo político e o modo como este se constitui e reconstitui a partir das decisões, ações e inações dos agentes que o operacionalizam.

Sob este prisma, a compreensão da política pública como resultado de um processo estruturado por etapas articuladas, como preconiza o célebre “ciclo da política pública” (Howlett, Ramesh, 1995), constitui-se como um mero artifício analítico, que tem, ainda assim, a vantagem de colocar em evidência os diferentes momentos desse processo e as respetivas especificidades. No entanto, é também um facto que a estruturação faseada e de sentido unívoco de um “ciclo” cria o risco de conceber o *policy process* como um campo fragmentado, gerando, em consequência, primeiro, a possibilidade de tratar cada fase de modo autonomizado por referência às “fases” prévias e posteriores e aos respetivos efeitos; segundo, a possibilidade de conceber a política como algo de previsível ou dissociado de disputas e conceções diferenciadas de atores em confluência, quer na conceção, quer na implementação da mesma.

Com efeito, os diversos contributos relativos à implementação têm vindo a estruturar-se

em torno de duas opções analíticas que tendem a diferenciar o momento da conceção e o momento da aplicação. A primeira destas opções, ancorada num pressuposto de cariz sequencial, centra-se no processo de formulação da política e da normatividade que enquadra. Preconiza assim a ideia de que a política pública se estrutura em etapas definidas e concretizadas por atores distintos, com objetivos e racionalidades diferenciadas e mais ou menos dissociadas (Elmore, 1996). Assim, a racionalidade associada à formulação estaria relacionada com a ação política (o universo da decisão), enquanto a implementação se relacionaria sobretudo com a acção técnico-administrativa (o universo da operacionalização). Neste sentido, a implementação não seria mais do que o culminar de um processo, a parte final e inevitável de um ciclo.

A assunção da separação entre o decidir e o fazer implica, pois, de forma lógica, nesta abordagem de “desenho prospectivo” (para usarmos a linguagem de Elmore, 1996), a ideia de que as causas dos “sucessos” ou “insucessos” em termos de resultados podem ser encontradas na forma como a política foi delineada. O foco central é assim a preocupação com o êxito da implementação e a neutralização de resistências ao plano inicialmente concebido. O nível de sucesso de uma política é apreciado por referência aos objetivos previamente definidos. Para o efeito, cabe aos concetores da política a formulação de regras, explícitas e específicas, destinadas à minimização da discricção dos implementadores, das lacunas ou ambiguidades (nomeadamente em termos de objetivos, financiamento e responsabilidades) e dos desvios na fase de aplicação (Hill, 2007).

Esta abordagem parte porém, como sublinha Elmore (1996, p. 245), de um pressuposto irrealista, e mesmo ingénuo, de que “os formuladores das políticas controlam os processos organizacionais, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação”. Os resultados são sempre, na verdade, de alguma forma imprevisíveis, o que decorre da multiplicidade de atores e organizações envolvidas em diferentes momentos do circuito decisional e dos respetivos interesses e valores, muitas vezes divergentes e em mutação contínua (Pressman, Wildavsky, 1973). Um exemplo interessante que pode ser invocado a este respeito centra-se nos processos de concertação social em Portugal que preconizam a negociação de interesses e perspetivas de trabalhadores (por via das organizações sindicais), do capital e do governo. A compreensão dos pressupostos de base de cada um dos grupos e dos interesses, mais ou menos corporativos, que são assumidos ou se mantêm implícitos na mesa negocial, permite perceber as dinâmicas argumentativas construídas e os resultados – muitas vezes previsíveis e pré determinados – que tal processo preconiza. Deste modo, uma compreensão e investigação mais profunda da concertação social permitir-nos-ia compreender os paradoxos da chamada participação e consulta pública, seja na definição da agenda política, seja na determinação do modo de implementação das medidas. Por exemplo, em sede de concertação social pode não existir uma verdadeira negociação salarial uma vez que a proposta governamental é apresentada sob argumentos de racionalidade e de inevitabilidade que colocam em causa qualquer possibilidade de discussão política e de inversão dos termos. Além disso, diversos interesses e negociações políticas inter cruzadas, que ultrapassam largamente o momento e o objeto concreto da concertação, sobrepõem-se e determinam, ou influenciam, a posição assumida por cada parceiro. A concertação torna-se assim, em inúmeras ocasiões, um mero fórum de legitimação de decisões pré tomadas sob a aparência de debate democrático tripartido.

A segunda opção na análise da fase de implementação de políticas é mais orientada para os contextos, e respetiva burocracia, e para as ações dos atores que neles interagem. Coloca pois em questão o pressuposto da influência unívoca, central e decisiva dos concetores sobre o processo de implementação, bem como a assunção de que a mera definição exata de regras e orientações, reguladoras do processo e das intervenções ao nível da implementação, aumenta *per se* a probabilidade de êxito na consecução de objetivos, metas e resultados das políticas. Esta abordagem, de “desenho retrospectivo” (Elmore, 1996), enfatiza, pelo contrário e primordialmente, a discricionariedade dos implementadores, como mecanismo adaptativo ou estratégia de gestão dos constrangimentos burocráticos e, como tal, inevitável e mesmo desejável.

Sob tais pressupostos, o saber tácito (o que se compreende sem precisar de ser dito) e o saber concreto sobre os contextos de ação e os universos de referência dos atores coatuantes moldam uma autoridade ancorada no conhecimento de proximidade dos locais de implementação e dos processos de aprendizagem e adaptação neles desenvolvidos. Do mesmo modo, fundamenta-se a convicção de que a política pode alterar-se no decurso da própria aplicação e que o seu sucesso condicional também se relaciona com o poder de influência dos atores situados em diferentes níveis do circuito decisional.

2.1.1. A discricionariedade na fase de implementação de políticas

Com efeito, a passagem à prática, com a implementação da política, envolve diversos níveis e processos de ação (logísticos, operacionais, informativos, técnicos), não apenas numa lógica *top-down* (ou prospetiva) ou *bottom-up* (ou retroativa), mas antes, numa perspetiva articulada e multidimensional, em consonância com as análises mais atuais.

Isto significa que a aplicação da política se constitui como um “jogo” estratégico, não absolutamente determinado pelo modo como é concebido centralmente, mas decorrendo de dinâmicas complexas entre diferentes *loci* e perspetivas, sejam de âmbito local ou central.

Na verdade, não cabe apenas às instâncias estatais a concretização da política pública, mas a uma miríade de organismos e setores, nem sempre suficientemente coerentes e conectados. Neste âmbito, os próprios implementadores se constituem como “fazedores” de políticas a partir do modo como as executam e compreendem, introduzindo na equação uma dose considerável de discricionariedade e de imponderabilidade. Detenhamo-nos um pouco nesta ideia referenciando a célebre obra de Michael Lipsky “*Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*” (1980; 2010).

Ao introduzir o conceito de “*street level bureaucrats*”, em 1969, para se referir ao papel e influência dos profissionais de primeira linha, intermediários entre os cidadãos e as medidas e serviços preconizadas pelo Estado, Lipsky coloca em destaque uma das fases do “ciclo de políticas públicas” que vinha sendo minorizado pelas diversas abordagens e autores, então mais orientados para uma lógica *top-down*: o nível da implementação. Neste âmbito, o autor destaca as condições e constrangimentos dos serviços – e em particular as burocracias e rotinas profissionais dos diversos agentes de *interface* – como os elementos centrais para a compreensão da própria configuração da política e dos efeitos que podem ser produzidos. Segundo Meyers e Vorsanger (2010), este grau

elevado de discricionariedade é mesmo essencial à prossecução dos objetivos das políticas, embora gere uma grande variabilidade e imprevisibilidade no trabalho dos profissionais. A autonomia para realizar uma abordagem holística, com a compreensão do que é importante para as pessoas, aliada à criatividade, empatia e proximidade com o utente-cidadão possibilita mesmo contemplar novos espaços profissionais, através de uma intervenção diferente, que permita englobar novas dimensões de análise (Ferreira, Mascarenhas, Albuquerque, 2016).

Assim, este nível de “autonomia” dos implementadores na determinação de critérios, procedimentos e finalidades, ou seja, na consecução das vias concretas de ação (ou de inação), é considerada, pelos próprios e pelos analistas *bottom-up*, como uma condição essencial do “sucesso” da intervenção, mas também uma fonte não negligenciável de ambiguidade, imprevisibilidade e indizibilidade. Esta consubstancia-se, por exemplo, no processo apelidado pelo autor de “*people-processing*”, isto é, a simplificação da clientela e das situações profissionais, por via de apreciações estandardizadas, pré-conceituadas e simplistas. Tais apreciações – centradas muitas vezes na análise de elementos triados (processo de “*creaming*”) e diferentemente valorados – conduzem a práticas muito associadas ao profissional em concreto e à gestão estratégica e distintiva que faz do seu contexto e dos recursos de que dispõe (Hupe, Hill, Buffat, 2016).

Esta forma de atuar não é, muitas vezes, nem absolutamente “consciente”, nem reconhecida como “oficial”. A componente “oficiosa” que emerge é na verdade dificilmente verbalizável, por poder ser entendida como uma tentativa de rutura com as normas estabelecidas, ou mesmo, com o que é “comumente feito e aceite”, o que coloca desafios relevantes em termos de investigação dos processos de implementação. A este respeito, Lotta (2010) argumenta que os *street-level bureaucrats* são centrais no que diz respeito à discussão da política pública por duas razões distintas. Em primeiro lugar, devido ao facto do debate acerca do serviço público se encontrar intrinsecamente ligado ao foco e à função de tais profissionais, na verdade uma função pouco supervisionada pelas autoridades organizacionais e não sujeita a escrutínio pelos clientes; em segundo lugar, pelo facto de estes implementadores de “primeiro nível” serem diretamente responsáveis pela mediação da relação entre Estado e cidadãos, recaindo sobre os mesmos os bônus ou os ónus do serviço público (Ferreira, Mascarenhas, Albuquerque, 2016).

O estudo de Lipsky foi efetivamente fundamental para a valorização das influências exercidas pelos implementadores, concebendo-os não como “*policy takers*”, mas como verdadeiros “*policy makers*”, situados no dilema entre “*agency*” (marcada pela discricionariedade e por uma certa “impunidade”) e limitações estruturais dos serviços (recursos escassos ou inadequados; cadeias de informação inoperantes; estereótipos, etc.). Ainda assim, o autor centra-se apenas numa análise às condições de trabalho burocratizadas e à forma de utilizar a burocracia, também como mecanismo adaptativo. Deixa porém veladas, mesmo na edição revista e aumentada da obra de 2010, questões importantes para a compreensão dos processos de implementação das políticas e da sua substancialidade, por exemplo, a influência do lugar ocupado na estrutura, a relação com as chefias, a construção de dinâmicas de poder, as formas de divulgação e de participação na construção de um dado plano de ação, e a transformação do pressuposto da não supervisão e impunidade do trabalho desenvolvido. Na verdade, este último

elemento encontra-se hoje radicalmente colocado em causa, não somente pelos processos de avaliação contínua e de quantificação do trabalho desenvolvido pelos funcionários públicos, mas também, pelo poder “fiscalizador” dos meios de comunicação de massas e das redes sociais, cada vez mais construtores de opinião pública, sobre a (não) qualidade do serviço público praticado em contraponto com as expectativas disseminadas e por vezes politicamente geradas.

Em acréscimo, parece faltar, particularmente, quer na abordagem lipskiana, quer na abordagem normativa, a compreensão do modo como os valores e as visões de mundo dos implementadores vão influenciar a interpretação da estrutura normativa de uma política pública. Com efeito, a discricionariedade não se efetiva no vácuo. Ela é, como afirma Dworkin (1977), “*the hole of the donut*”, ou seja, o espaço deixado aberto, ou conquistado, pela cintura circundante de restrições. Assim sendo, parte da base normativa da política e da organização, situa-se no confronto prudencial com as situações e adquire sentido por via das referências teóricas, experienciais e ideológico-valorativas dos implementadores. Neste sentido, as lentes de análise de uma dada ação ou política podem ser influenciadas, num ou noutro sentido, pelas experiências anteriores e pela transposição analógica dos fatores que tendem a (re)produzir-se, de uma ação (ou contexto) para outra.

É, na verdade, esta dimensão cognitiva, no âmago da implementação de políticas, que permite compreender, por exemplo, a dissonância entre as transformações políticas e as transformações comportamentais. Por exemplo, apesar da mudança ideológica, política e administrativa em Portugal, após a revolução de 1974 (de transição para um regime democrático), continuou a verificar-se, por um largo período temporal, a preservação de práticas anacrónicas e incoerentes com as prerrogativas renovadas do serviço público e dos direitos subjacentes, por parte dos funcionários de “nível da rua” e mesmo de alguns dirigentes. No domínio dos apoios sociais, nomeadamente, apesar das mudanças legislativas, à data, que transmutavam a lógica do benefício e da caridade numa lógica de direito, a interiorização desta componente de cidadania social e, como tal, de novos princípios na relação com os utentes dos serviços, tardou a ser assegurada e, em muitas situações, continua ainda a estar hoje sub-repticiamente presente nas análises de algumas políticas públicas sociais e na forma como são implementadas pelos *street-level bureaucrats* (Albuquerque, 2017).

É pois essencial uma abordagem teórico-metodológica mais complexa, que permita identificar e compreender, na fase de implementação, de que modo se articulam e interinfluenciam a normatividade, as condições contextuais e as ideias e valores dos implementadores (Lima, D’Ascenzi, 2013).

3. ESTUDAR A FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMAÇÕES CONSTRUTIVISTAS E HERMENÊUTICAS

Dada a complexidade dos contextos organizacionais e dos interesses ou perspetivas em confronto na fase de implementação de políticas, a abordagem hermenêutica parece ser adequada, quer para a compreensão do sentido das políticas e dos seus efeitos para

certas audiências, quer para considerar os distintos tipos de conhecimento inerente aos ditos contextos (Yanow, 2004). Desse modo, admite-se que qualquer explicação é sempre parcial e que é necessário considerar estratégias diferenciadas de apreciação e *mixed methods* (Greene, Caracelli, 1997; Minayo, Sanches, 1993) na recolha de dados.

Com efeito, a chamada abordagem construtivista valoriza o contributo e percepções de diferentes atores no âmbito da avaliação de políticas e programas. Neste sentido, mais do que apreciar se os objetivos foram ou não atingidos – uma apreciação na verdade sempre parcial e valorativa – interessa sobretudo considerar os processos de desenvolvimento das ações, os contextos político-organizacionais nos quais as decisões são tomadas, bem como a dimensão negocial e o significado atribuído pelos intervenientes às diferentes intervenções e prerrogativas. Admite-se, deste modo, a possibilidade efetiva de uma mesma medida política ou programa se desenvolver de forma distinta em diferentes contextos, com diferentes agentes e com distintos grupos.

Nesta perspetiva, também o produto da prática científica é uma construção, sempre contextualizada, que tem como ancoras a situação contingente e os interesses associados à compreensão de um dado processo ou objeto. A ênfase é, deste modo, colocada na “não vacuidade” na produção de conhecimento – o saber prévio do investigador e os significados que assume, num dado contexto social, cultural e historicamente determinado, são a este nível fundamentais – e na sua dimensão processual. A ênfase da dimensão processual e interpretativa que a abordagem construtivista possibilitou recolocou o investigador – com os seus valores, pré-conceitos e visões do mundo – no âmago do processo de investigação, assumindo a relevância prioritária do sujeito que conhece e da sua vigilância epistemológica para a construção da objetividade, como destacou Bachelard na década de 30 do século passado. As abordagens hermenêutica (que destacamos no presente artigo) e etnometodológica ganham, neste âmbito, destaque. A leitura etnometodológica permite-nos compreender toda a complexidade dos contextos e das situações, bem como o modo como são construídas as diferentes perspetivas de análise e os discursos que as acompanham. A leitura hermenêutica busca a apreensão de sentidos, “conduzir à compreensão”, de acordo com as raízes etimológicas do termo [1] (Albuquerque, 2017).

O debate gadameriano em torno do papel dos pré-conceitos na construção do conhecimento anula o “muro entre sujeito e objeto”, considerando como tarefa hermenêutica essencial o teste a esses mesmos pré-conceitos. São eles que possibilitam a atribuição de sentido a partir da “coisa ela mesma”, mas que preconizam também a sua própria revisibilidade a partir do “jogo” entre o que “existe” e o que o “intérprete” compreende do que existe. Nesta perspetiva, destaca-se sobretudo a relação sujeito-sujeito, plasmada num dado contexto histórico-cultural, que proporciona as chaves compreensivas para a relação com o mundo e para a interpretação da sintaxe relacional. Assim, para o filósofo alemão Hans-Georg Gadamer (1900-2002), a “realidade” que conseguimos atingir é sempre uma realidade mediada,

Quem quiser compreender um texto deve estar pronto a deixar que ele lhe diga alguma coisa. Por isso, uma consciência educada hermeneuticamente deve ser preliminarmente sensível à alteridade do texto. Essa sensibilidade não pressupõe “neutralidade” objetiva nem esquecimento de si mesmo, mas implica numa precisa tomada de consciência das

próprias pressuposições e dos próprios pré-juízos (Gadamer, 1998; 1963, p. 631).

Numa perspetiva hermenêutica, o próprio significado é “negociado” no ato interpretativo. Como esclarece a este respeito Bernstein (1983, p. 139),

Estamos sempre compreendendo e interpretando à luz de nossos pré-julgamentos e preconceitos preventivos, os quais também vêm sofrendo mudanças no curso da história. É por isso que Gadamer nos diz que compreender é sempre compreender de uma maneira diferente. Mas isso não significa que nossas interpretações sejam arbitrárias e deturpantes. Devemos sempre visar a uma compreensão correcta do que dizem as “coisas em si mesmas” [os objectos de nossa interpretação]. Porém, o que as “coisas em si mesmas” dizem será diferente à luz de nossos horizontes mutáveis e das diferentes perguntas que aprendemos a fazer. Uma análise desse tipo de carácter contínuo e aberto de toda compreensão e interpretação pode ser interpretada como deturpante apenas se admitirmos que um texto possui algum significado em si mesmo que possa ser isolado de nossos pré-julgamentos (in Schwandt, 2006, p. 199).

O fim da hermenêutica não é pois “desenvolver um procedimento de compreensão, mas esclarecer as condições nas quais ocorre a compreensão” (Gadamer, 1975, in Schwandt, 2006, p. 200), assumindo que o olhar sobre o mundo da vida não se faz a partir de uma tela vazia, mas comportando também a disponibilidade para o teste dos preconceitos pela “alteridade do texto”. Deste modo, a rutura com o senso comum constitui-se não como um *a priori* mas como um *a posteriori*, pela e na interpretação que a relação com o mundo comporta e a partir dos universos de compreensão nos quais cada ator se enquadra. Esta assunção não significa que se advogue, na perspetiva do autor de Verdade e Método (1960), um relativismo hermenêutico radical, ou que cada sujeito seja refém dos seus próprios pressupostos, mas, tão-somente, a admissibilidade de diferentes perspetivas de interpretação de uma mesma realidade a partir dos mundos de vida de quem interpreta. O que não significa, como já foi sublinhado, que a tarefa interpretativa seja subjetiva no sentido estrito do termo. A interpretação ocorre efetivamente, na perspetiva gadameriana, num horizonte comum de tradição, história e cultura, além de pressupor um teste de coerência entre as partes e o todo, bem como a presunção de verdade do “texto” a interpretar. O risco de essencializar concepções e leituras (ao desconsiderar os limites do conhecimento e ao despolitizar os seus produtos) não é anódino pelo que a autovigilância do saber, o autoesclarecimento dos limites e possibilidades e a reflexividade do/no agir se constituem como tarefas hermenêuticas essenciais. Assumindo os valores e a historicidade do “intérprete” coloca-se pois em destaque a importância de compreender e considerar as condições e influências das “gramáticas”, dos universos de sentido e dos contextos na tarefa interpretativa.

O debate que se tem constituído como o mote do presente artigo – a compreensão da fase de implementação de políticas públicas como produto da agregação entre uma dimensão normativa, contextual e cognitivo-axiológica -, coloca em destaque o “jogo” gadameriano entre o familiar e o estranho, o legível e o ilegível. Neste “jogo” de conjugação entre “texto”, contexto e intérpretes constrói-se uma tessitura recomposta, com “entradas” diversas, que institui ou transforma sentidos e ressignifica orientações, ações e inações, alternativas e expectativas, impasses e divergências interpretativas (Albuquerque, 2017).

A título exemplificativo, num estudo desenvolvido, em 2016, na região centro de Portugal, sobre políticas de desenvolvimento territorial (e em particular sobre o funcionamento das comissões sociais de freguesia no âmbito do programa rede social [2]) foi possível identificar, não apenas os diferentes sentidos, atribuídos pelos sujeitos (profissionais da área social) que integravam as Comissões estudadas, ao potencial e especificidade das políticas territorializadas, e às problemáticas e conceitos com as quais trabalham no âmbito da ação em rede. Neste domínio, foi possível destacar, desde logo, o hiato entre a dimensão da conceção política, apontando para orientações holísticas e maiêuticas de desenvolvimento social, inovação e estratégia – inerentes ao (novo) paradigma de gestão local e plasmados em documentos normativos partilhados – e os sentidos atribuídos pelos implementadores à ação social localizada, concebida, na sua perspetiva, como estratégia de resposta de proximidade a questões focadas essencialmente no combate assistencial à pobreza.

Esta restrição interpretativa traduz, não apenas uma compreensão estrita do conceito de pobreza (entendida somente como produto da insuficiência de recursos económicos) e de território (entendido como mero *locus* de vida, estático e geograficamente determinado). Ela evidencia também processos de racionalização (centrados, por exemplo, na “convicção” sobre o que é que as pessoas do território efetivamente precisam e esperam) e de “*creaming*” – para usarmos um conceito lipskiano – que enquadram as ações em fronteiras mais controláveis, numa zona de conforto experiencial. Numa leitura hermenêutica, os pré-conceitos sobre a pobreza e os pobres dão sentido a práticas, já não centradas num trabalho tradicionalmente assistencialista e casuístico, mas doravante impulsionadas por mudanças na estrutura político-normativa, que as reposiciona num contexto alargado de desenvolvimento e inovação territorial. A inercia adaptativa manifesta-se, neste quadro, pelo recurso ao anteriormente aprendido e adquirido, faltando a autovigilância necessária à rutura interpretativa com o passado, em prol de um sentido reconstruído na quadratura do círculo hermenêutico. O estudo mostra pois igualmente a influência do universo valorativo dos implementadores no modo como concebem e operacionalizam as respetivas práticas e expectativas.

De forma coerente com o modo como as potencialidades das políticas territorializadas são concebidas e a forma de entendimento dos problemas de pobreza e vulnerabilidade, as ações que visam concretizar as orientações normativas de tipo desenvolvimentista acabam por restringir-se a intervenções de tipo paliativo (atribuição de subsídios ou apoios em dinheiro ou géneros) e circunstancial, muitas vezes com conotações moralizantes. A triagem dos casos a apoiar e o modo de o fazer traduz pois, não apenas uma estratégia de gestão da burocracia e de *coping* face à insuficiência de recursos e aos constrangimentos das organizações, mas também, e essencialmente, a aplicação de mediadores cognitivos e axiológicos dos implementadores. Tais mediadores determinam uma forma de compreensão restrita das situações-problema e das possibilidades de mudança, interpretadas, apesar do sentido diverso patente na letra da lei, como meras operações irrealistas e de cosmética sem verdadeiros impactes reais.

Neste caso, apesar dos contextos e das orientações normativas serem comuns, os valores e perspetivas ideológicas de cada implementador (com formações académicas idênticas) influenciam o modo de compreender os espaços de ação e a forma como a mesma é

construída e justificada com argumentos percebidos como plausíveis.

Num sentido diverso, foi também possível compreender que a alteração nos espaços de ação (por exemplo, em diferentes reuniões ou grupos de trabalho) e nas condições a eles inerentes – nomeadamente a formalidade ou informalidade que comportam, os atores presentes (com maior ou menor poder e influência) e as expectativas mútuas – coloca em evidência o jogo de interesses e valores e a necessidade de readequação de argumentos em função dos fins a concretizar. Os implementadores assumem, assim, em função de diferentes espaços accionais, ainda que sob uma mesma influência normativa, uma espécie de *creaming* informativo e argumentativo, em função dos fins a atingir e do respetivo papel (assumido e/ou reconhecido) na construção da trama de sentido. É o caso, por exemplo, dos implementadores de nível intermédio (representantes do poder político), que representam, nuns casos, o aparelho administrativo-burocrático que deve concretizar as orientações normativas de forma precisa, e noutros, o trabalho da equipa (que normalmente coordenam) e as condições concretas para a efetivação *in loco* das referidas orientações.

No primeiro caso, os argumentos utilizados centram-se numa lógica de ação política e associam-se a retóricas de aceitabilidade (o “politicamente correto”) e de formalismo processual, sentido que tende a emergir em reuniões de trabalho por exemplo com concetores ou avaliadores das políticas. O hiato entre as expectativas e finalidades da política e a sua concretização é racionalizado, por estes implementadores, em função de constrangimentos externos aos serviços e aos implementadores de primeira linha, por exemplo, a pouca colaboração e participação de populações e organizações locais. No segundo caso, a desmontagem de argumentos entre o ideal, o possível e o realizável, mediados pela estrutura cognitiva e valorativa dos atores, posiciona as ações nas fronteiras do conhecido, antecipando dificuldades de concretização e expectativas reduzidas face aos resultados a obter. Emerge assim uma lógica de ação seletiva no contexto local, uma espécie de “*action processing*” (por referência ao conceito de *people processing* de Lipsky), sob o pressuposto cognitivo de que os resultados orientados para os objetivos normativos de desenvolvimento e empoderamento comunitário, serão sempre limitados e frustrantes e, como tal, não justificam um maior nível de esforço e de tempo a eles dedicado, justificando, em contraponto, a reprodução de ações paliativas e assistenciais. Sentido que tende a emergir nas reuniões de equipa ou em grupos de trabalho com os parceiros locais.

Constata-se pois que o contributo das leituras construtivistas e hermenêuticas é muito relevante para a compreensão complexa do momento de implementação das políticas públicas e para a investigação sobre as suas condicionantes, efeitos e resultados. Na verdade, ao comportar na investigação a ideia de política como um constructo social e organizacional, influenciado por inúmeras variáveis imponderáveis, ou de efeitos cruzados imprevisíveis, criam-se as condições para a compreensão da mesma, não apenas a partir das prerrogativas formais e das intenções de base, mas também, a partir das visões de mundo daqueles que as aplicam e reconstroem em situação, e daqueles que experienciam os seus efeitos e impactes. Como se advogou ao longo do artigo, não se quer com isto dizer que tudo se encontra indefinido no âmbito da implementação da política. Existem obviamente pressupostos e referenciais de base que determinam a agenda política e as

prioridades assumidas. No entanto, apesar de tais quadros de referência, há que considerar também a pluralidade de perspectivas e a abertura interpretativa na compreensão e concretização de tais pressupostos e orientações, considerando diferentes contextos, diferentes agentes e diferentes situações (sempre construídas e em construção).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dimensões da linguagem, dos processos negociais, das dinâmicas de poder, dos jogos de influência, da cultura organizacional, da ideologia e valores dos implementadores, da serendipidade e dos jogos estratégicos na tomada de decisão emergem, como foi argumentado, como dados relevantes a comportar na investigação sobre a implementação de políticas. A apreensão desta complexidade parece pois mais coerente não somente com uma lógica abduativa de aproximação à realidade, mas também, e de forma consequente, com a conjugação de processos e fontes de recolha de dados diferenciados e cruzados. Deste modo, concebem-se instrumentos com distintos graus de complexidade, conjugando dados extensivos e substantivos, e tendo em conta diferentes níveis de decisão, diferentes subsistemas de atores e recursos distintos.

Um outro aspeto importante para a compreensão da fase de implementação prende-se com a compreensão do momento de formação da agenda política e a identificação de *policy windows* (Kingdon, 1984) que justificam, ou possibilitam, determinadas intervenções. Por exemplo, a introdução pelo governo português de restrições nas medidas de proteção social e a alteração de critérios de atribuição de apoios, aproveitando a “janela de oportunidade” criada pela presença da *troika* em Portugal, no período de resgate financeiro (de 2011 a 2014).

A dificuldade e a complexidade da investigação sobre o momento de implementação das políticas públicas decorrem pois do facto deste nunca se processar (o que é também verdade para os outros momentos do *policy cycle*) num contexto livre de pressões e influências e de existir, permanentemente, um hiato entre intencionalidades (diferenciadas) e resultados (diferentemente avaliados em função da “lupa” utilizada). Em consequência, gera-se um nível elevado de incerteza, potenciada pela informação assimetricamente difundida e compreendida. Os níveis de ambiguidade, de imprevisibilidade e de inesperado são elevados pelo que as dificuldades e exigências da investigação a este nível se afiguram particularmente relevantes, seja no que diz respeito à identificação dos diferentes processos e níveis interpretativos, seja na construção da objetividade do próprio processo de pesquisa. Uma objetividade que, no sentido durkheimiano, pressupõe que o objeto existe fora do sujeito, mas que é esse sujeito que lhe dá sentido (atitude de inserção no mundo). “O facto” torna-se então “facto percebido”, pelo que a objetividade parece ser intrinsecamente “subjetiva” (Albuquerque, 2017).

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, M.J.; ANDER-EGG, E. (1995): *Avaliação de serviços e programas sociais*. Petrópolis: Editora Vozes.

ALBUQUERQUE, C.P. (2017) Investigação qualitativa sobre o processo de implementação de políticas públicas. Relevância e implicações da abordagem construtivista. In COSTA, A. P.; CASTRO, P. A. De; SÁ, S.O. ; SAAVEDRA, R. A. (eds): *Atas do 6º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa – CIAIQ'17*, Vol. 3 Investigação qualitativa em Ciências Sociais (pp. 49-58). Aveiro, Ludomedia.

ARCOVERDE, A.C.B.; ALBUQUERQUE, C.M.P. (2016): *Avaliação de Impactos. Da teoria à praxis*. Recife: Editora UFPE.

BECK, U. (2010): *Sociedade de Risco – Rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34.

BRAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C. E. (1963): *A strategy of decision: policy evaluation as a social process*. Free Press of Glencoe.

COHEN, C. (2011) : *La Méthode de Zadig: La trace, le fossile, la preuve*. Paris: Éditions du Seuil.

COHEN, E. ; FRANCO, R. (1993) : *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes.

COHEN, M. D.; MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. : “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1 (Mar., 1972), pp. 1-25

CRONBACH, L.J.: Ninethy-five theses for reforming program evaluation. In G.F. MADAUS, G.F.; SCRIVEN M.S.; STUFFLEBEAN D.L. (Orgs.) (1996): *Evaluation models. Viewpoints on educational and human service evaluation*. Boston: Kluwer-Nijhoff, pp. 405-412.

DWORKIN, R. (1977): *Taking Rights Seriously*. Harvard: Harvard University Press.

EASTON, D. A. (1965): *Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

ELMORE, R.F.: Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. (dirs.) (1996): *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.

FERREIRA, M.; MASCARENHAS, M.; ALBUQUERQUE, C. P.: Critical Analysis of Public Policies Implementation: Michael Lipsky's Theory Revisited. Paradoxes between agency and discretion in the case of child protection system. *Proceedings of the 4th Human and Social Sciences at the Common Conference*. HASSACC (2016): Zilina.

GADAMER, H.G. (1998|1963). *O problema da consciência histórica*. RJ: Ed. Fundação Getúlio Vargas.

GREENE, J. E., CARACELLI, V. (1997): *Advances in mixed-method evaluation: the challenges and benefits of integrating paradigms*. *New Direction for Programme Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.

HARTZ, Z. M. A.: “Avaliação dos programas de saúde: perspectivas teórico metodológicas e

políticas institucionais”, *Ciência & Saúde Coletiva*, Vol 4 (1999), nº 2, pp. 341-353.

HILL, M. (2005): *The public policy process*: Harlow: Prentice Hall.

—(2007): *Public Policy Analysis*. Bristol: Policy Press.

HILL, M.; HUPE, P. L. (2002): *Implementing public policy: governance in theory and practice*. Sage.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. (1995): *Studying Public Policy*. Canadá: Oxford University Press.

HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. (2016): *Understanding Street-Level Bureaucracy*. Bristol: Policy Press.

KINGDON, J. (1984): *Agendas, alternatives and public choices*. Boston: Little Brown.

KNILL, C.; TOSUN, J. (2012): *Public Policy: A New Introduction*. Palgrave MacMillan.

LASSWELL, H. D. (1956): *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Maryland: University of Maryland Press.

LIMA, L.L.; D’ASCENZI, L.: “Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas”, *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 21 (Dez. 2013), nº 48, pp. 101-110.

LINDQUIST, E. (2006): *A Critical Moment: Capturing and Conveying the Evolution of the Canadian Public Service*. Ottawa: Canada School of Public Service.

LIPSKY, M. (2010|1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. NY: Russel Sage Publications.

LOTTA, G. (2010). Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas do nível de rua no Programa Saúde da Família. *Dissertação de doutoramento*, São Paulo.

MESSU, M. (2015) : *De la méthode en Sociologie*. Fribourg: Academic Press Fribourg.

MEYERS, M.; VORSANGER, S.: Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In PETERS, P.; PIERRE, J. (orgs.) (2010): *Administração Pública Coletânea*. São Paulo: Unesp.

MINAYO, M.C. ; SANCHES, O.: “Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?”, *Caderno de Saúde Pública*, 9 (1993), nº3, pp. 239-262.

MULLER, P.; SUREL, Y. (2002): *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat.

NOVAES, H.M.D.: “Avaliação de programas, serviços e tecnologias em saúde”. *Revista Saúde Pública*, Vol. 34 (2000), nº5, pp. 547-59

PEREIRA, R. V. (2006): *Hermenêutica Filosófica e Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey.

PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. Berkley: University of California Press.

SCHWANDT, T. A.: Três posturas epistemológicas para a investigação qualitativa: interpretativismo, hermenêutica e construcionismo social. In DENZIN, N. K., LINCOLN, Y. S. (Eds.) (2006): *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa – Teorias e Abordagens*. S. Paulo: Artmed, pp. 193-218.

YANOW, D.: “Translating Local Knowledge at Organizational Peripheries”. *British Journal of Management*, 15 (2004), 9–25.

—

[1] Derivado do verbo *hermeneuein* e do substantivo *hermeneia*. o conceito de “hermenêutica” é normalmente traduzido por interpretação. Porém, se o considerarmos em toda a sua extensão semântica enquadra também os sentidos de: declarar, anunciar, interpretar (ou esclarecer) e traduzir (Pereira, 2006). O termo parece surgir por analogia com o Deus da mitologia grega Hermes, normalmente associado à linguagem, à comunicação, ao discurso e à sagacidade. É particularmente interessante a ligação que parece existir segundo diversos estudiosos da mitologia entre esta divindade e outras previamente existentes com atributos xamânicos associados à magia e divinação, ou seja, à mediação entre o mundo visível e invisível, logo, à relação com planos diferenciados da existência.

[2] Decreto-Lei Nº 115/2006, de 14 de junho.

—

BREVE CURRÍCULO DA AUTORA

Doutora em Letras, pela Universidade de Fribourg (Suíça) e Pós Doutora em Filosofia Social e Política pela Universidade Paris Descartes, Sorbonne Paris Cité (Centro PHILÉPOL). Professora Auxiliar na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. Leciona nos domínios de Políticas Públicas, Ética e Empreendedorismo Social. É investigadora integrada do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX, da UC (CEIS20).

– Recibido: 28/02/2017

– Aceptado:24/04/2017

Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación, n.39, edición de invierno, 2017-2018.