

DANIEL APARECIDO DE ARAÚJO CABRAL

**BUROCRATAS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
DE VIÇOSA - MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Josiel Lopes Valadares

**VIÇOSA – MINAS GERAIS
2023**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

C117d
2023

Cabral, Daniel Aparecido de Araujo, 2023-

Burocratas no processo de implementação de políticas públicas : estudo de caso da Secretaria Municipal de Educação de Viçosa / Daniel Aparecido de Araujo Cabral. – Viçosa, MG, 2023.

1 dissertação eletrônica (80 f.): il. (algumas color.).

Orientador: Josiel Lopes Valadares.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração, 2023.

Inclui bibliografia.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2023.499>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Educação e Estado - Viçosa (MG). 2. Viçosa (MG) - Servidores públicos. I. Valadares, Josiel Lopes, 1986-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 379.8151

DANIEL APARECIDO DE ARAÚJO CABRAL

**BUROCRATAS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
DE VIÇOSA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 30 de janeiro de 2023.

Assentimento:

Daniel Aparecido de Araújo Cabral
Autor

Josiel Lopes Valadares
Orientador

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus.

Agradeço ao meu orientador Josiel Valadares por aceitar conduzir o meu trabalho de pesquisa. Além de me orientar academicamente foi um grande mentor da vida.

A todos os meus professores do programa de Mestrado em Administração Pública da Universidade Federal de Viçosa pela excelência da qualidade técnica de cada um.

Aos meus pais, Sandra Aparecida de Araújo Cabral e João Batista Cabral que sempre estiveram ao meu lado me apoiando ao longo de toda a minha trajetória. Assim como meus irmãos, Letícia e Gabriel.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

Agradeço grandes amigos, Lara, Ana, Wagner, Gabriela e Italo que sempre estiveram ao meu lado nos momentos mais difíceis.

RESUMO

CABRAL, Daniel Aparecido de Araujo, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, janeiro de 2023. **Burocratas no processo de implementação de políticas públicas: estudo de caso da Secretaria Municipal de Educação de Viçosa - MG.** Orientador: Josiel Lopes Valadares.

A dissertação está dividida em forma de dois artigos. O primeiro artigo tem como objetivo debater a importância da discricionariedade dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas educacionais do Município de Viçosa, Minas Gerais. Para isso, buscou-se estudar o programa criado pelo próprio município para reduzir os déficits de aprendizagem gerados nos alunos da rede de ensino municipal por conta do Covid-19, programa esse denominado de “Ações pedagógicas de intervenção (API)”. Assim, com uma abordagem qualitativa e tendo como estratégia de pesquisa, especificamente o estudo de caso, as unidades de análise adotadas foram as escolas da Rede Municipal de Ensino do Município de Viçosa, localizada na Zona da Mata Mineira. Por meio da análise foi possível perceber como o contexto individual de cada escola afeta diretamente na forma como o API é implementado, influenciando na existência da discricionariedade. Já o segundo, buscou debater a importância do burocrata de nível médio na implementação de políticas educacionais do Município de Viçosa, Assim, com uma abordagem qualitativa e tendo como estratégia de pesquisa, especificamente o estudo de caso, sendo uma boa estratégia de pesquisa quando se procura identificar o “como” e “por que” algum fenômeno acontece, as unidades de análise adotadas foram as escolas da Rede Municipal de Ensino do Município de Viçosa, localizada na Zona da Mata Mineira. A coleta de dados se embasou nas entrevistas realizadas com diretoras e diretores das escolas e análise documental, disponibilizados pelas escolas, secretaria de educação do município e através do site institucional da prefeitura. A literatura é carente de estudos e definições referente a burocracia de nível médio e ainda é voltada para estudos em âmbito federal. Entender os impactos e o papel do burocrata de nível médio no processo de implementação de política pública é contribuir com programas governamentais mais eficientes.

Palavras-chave: Burocrata de nível de rua. Burocrata médio. Discricionariedade.

ABSTRACT

CABRAL, Daniel Aparecido de Araujo, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, January, 2023. **Bureaucrats in the processo of implementing public policies: a case of study of the Municipal Departament of Education in Viçosa - MG.** Adviser: Josiel Lopes Valadares.

The dissertation is divided into two articles. The first article aims to discuss the importance of the discretion of street level bureaucrats in the process of implementing educational public policies in the Municipality of Viçosa, Minas Gerais. For this, we sought to study the program created by the municipality itself to reduce the learning deficits generated in students of the municipal education network due to Covid-19, a program called “Pedagogical Intervention Actions (API)”. Thus, with a qualitative approach and having as a research strategy, specifically the case study, the units of analysis adopted were the schools of the Municipal Education Network of the Municipality of Viçosa, located in the Zona da Mata Mineira. Through the analysis, it was possible to perceive how the individual context of each school directly affects the way the API is implemented, influencing the existence of discretion. The second, on the other hand, sought to discuss the importance of the middle-level bureaucrat in the implementation of educational policies in the Municipality of Viçosa, Thus, with a qualitative approach and having as a research strategy, specifically the case study, being a good research strategy when seeks to identify the “how” and “why” some phenomenon happens, the units of analysis adopted were the schools of the Municipal Education Network of the Municipality of Viçosa, located in the Zona da Mata Mineira. Data collection was based on interviews with directors and directors of schools and document analysis, made available by schools, the municipal education department and through the institutional website of the city hall. The literature lacks studies and definitions regarding mid-level bureaucracy and is still focused on studies at the federal level. Understanding the impacts and the role of the mid-level bureaucrat in the public policy implementation process is to contribute to more efficient government programs.

Keywords: Street Level Bureaucrat. Medium Bureaucrat. Discretionary.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL	8
ARTIGO 1- OS EFEITOS DA DISCRICIONARIEDADE NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VIÇOSA.....	14
1-INTRODUÇÃO	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA	18
2.2 BUROCRATAS DE RUA	19
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	23
3.1 CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA E CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	23
3.2 DETALHAMENTO DO API E DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	24
3.3 ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE VIÇOSA	28
3.4 COLETA DE DADOS	29
3.5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS.....	31
4- A CAUSA DA DISCRICIONARIEDADE	32
4.1 O USO DA DISCRICIONARIEDADE NO CONTEXTO DO API.....	38
4. 3- OS EFEITOS DA DISCRICIONARIEDADE.....	41
5- CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
6- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45
ARTIGO 2 – O PAPEL DO BUROCRATA DE NÍVEL MÉDIO: ESTUDO DE CASO DOS GESTORES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA	48
1- INTRODUÇÃO	50
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	51
2.1 UM OLHAR SOBRE ATORES JÁ CONHECIDOS	51

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	55
3.1 CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA E CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	56
3.2 COLETA DE DADOS	56
3.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS.....	58
4- RESULTADOS.....	59
4.1 PERSPECTIVA ESTRUTURAL: DEFININDO O PAPEL DO BUROCRATA DE NÍVEL MÉDIO	59
4.2 - PERSPECTIVA DA AÇÃO INDIVIDUAL	65
4.3- PERSPECTIVA RELACIONAL.....	67
5- CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	70
CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	74
REFERÊNCIAS GERAIS.....	77

INTRODUÇÃO GERAL

Os estudos de políticas públicas tiveram início em meados dos anos 1950 nos Estados Unidos. Em torno do debate, buscou-se construir uma definição e entendimento por política pública. Entretanto, como bem destaca Smith e Larimer (2009), não existe uma definição precisa e universal sobre política pública. Existe uma visão comum de que as políticas públicas nada mais são do que um processo de fazer escolhas e, conseqüentemente, colher os resultados de tais escolhas, estas baseadas nos poderes coercitivos do Estado. Outra visão bastante comum é de Dye (1975), que compreende esse processo como o que o governo escolhe ou não fazer.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que existem várias definições de política pública, que buscam captar sua essência como um processo técnico-político, definindo e compatibilizando objetivos e meios entre atores sociais. Já Souza (2006), aponta que a política pública se enquadra no campo de conhecimento que visa colocar o governo em ação na execução, mas também na análise de ações que já foram promovidas. Uma definição importante e moderna de política pública é descrita por Secchi (2013), que aponta política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, problema esse que pode ser entendido como uma "doença" e a política pública seria o "remédio".

A política pública pode ser formada por vários estágios, sendo um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006). Para Rúa (2009), esse ciclo é formado pelas seguintes etapas: formação da agenda, definição do problema, análise do problema, formação de alternativas, tomada de decisão, implementação, monitoramento, avaliação e, por fim, ajustes. Essa seria uma visão mais clássica do ciclo de política pública, sendo contestada por Ferreira (2011), colocando que não necessariamente esse processo será sequencial, sendo também um processo interativo movido pelas relações entre Estado, sociedade e mercado.

Dentro dos vários estágios apresentados acima, o processo de implementação passa a ser o elemento central estudado aqui. A preocupação central desses estudos de política pública consiste em diferenciar e analisar a política pública concreta da política pública idealizada (SUBIRATS, 2006).

Hill e Hupe (2002) destacam duas correntes teóricas para o entendimento do processo de implementação: o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*. O primeiro, consiste na hierarquia da construção da política pública, separando a administração da política. A política é feita de cima para baixo. Isso significa que existe uma expectativa do que o que é

construído no todo, ser exatamente executado na base. Já o segundo modelo, desconstrói essa ideia de que a política pública é implementada exatamente conforme projetada acima, de modo que o processo de implementação pode transformar as políticas originais. Isso porque, é na estruturação do processo de implementação de determinada política pública que estarão todas as diretrizes do problema a ser solucionado e o objetivo a ser alcançado. O resultado positivo dependerá, principalmente, dos agentes participantes desse processo. (SEBATIER; MAZMANIAN,1980).

Lispky (1980), de forma pioneira, na tentativa de entender melhor os implementadores das políticas públicas, os denominou de “*Street-level Bureaucracy*” ou “Burocrata de nível de Rua” (LISPKY, 1980), sendo todas aquelas pessoas responsáveis por ficarem na ponta, executando e entregando os serviços públicos para os cidadãos como professores, médicos, enfermeiros, policiais e etc. Por essas pessoas estarem na ponta, elas podem influenciar diretamente na qualidade do serviço entregue, tanto de forma negativa, como de forma positiva. Bonelli et al. (2019), ao analisarem as múltiplas dimensões da atuação dos burocratas de nível de rua no Brasil no processo de implementação de políticas públicas, enfatizam a necessidade de compreender mais seu processo de atuação, uma vez que são responsáveis pela entrega direta dos programas e serviços governamentais.

Em 11 de março de 2020, a organização Mundial de Saúde (OMS) passou a classificar a doença causada pela nova corona vírus SARS-CoV-2 como uma pandemia, impactando diretamente a rotina do dia a dia. Na tentativa de evitar a circulação do novo vírus, a recomendação era que, dentro do possível, todas as atividades fossem adotadas de forma remota, afetando diretamente a educação. As escolas foram obrigadas a ofertar por dois anos um ensino totalmente remoto, o que dificultou o processo de aprendizagem, uma vez que nem todos os alunos possuíam acesso tecnológico e digital para acompanhar as aulas, além de todo o processo pedagógico de aprendizagem que foi prejudicado pela falta de um profissional que realizasse o acompanhamento de perto nos alunos, como acontecia em sala de aula.

Estudos como os de Nunes, Carvalho e Vizolli (2020), Muchacho, Vilhena e Valadas (2021), Santos et al (2020) e Cardoso, Fuhr e Dias (2020) evidenciam o aumento da desigualdade social, afetando diretamente a educação, informação constatada pelos inúmeros alunos com elevado déficit de aprendizagem, sendo esse um dos maiores desafios da atualidade: a redução da desigualdade gerada pela COVID-19 na educação, não só brasileira, como em todo o mundo.

Lotta e et al (2021) buscaram analisar os impactos da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. Os autores colocam que, no campo educacional, mesmo com as plataformas virtuais e toda a programação educativa nas emissoras de televisão estatais, não foi o suficiente para suprir as necessidades dos alunos já que as formas de comunicação não alcançaram a todos. Além disso, o processo educacional não se trata apenas de ministrar aulas, mas elementos como a alimentação na escola ofertada pela merenda impactaram diretamente o rendimento dos alunos, uma vez que muitas crianças eram alimentadas apenas com o que era disponibilizado pelas escolas.

Na elaboração desta pesquisa, foi feita uma busca por programas nacionais que visavam atacar os problemas gerados pela pandemia na educação brasileira, mas nada foi encontrado. Nessa busca, foram encontrados programas e ações que estavam sendo criados em contextos locais, como é o caso do município de Viçosa, em Minas Gerais.

O programa de “Ações Pedagógicas de intervenção” (API) foi elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Viçosa com objetivo de reduzir os efeitos da pandemia de COVID-19 na educação. O programa destaca que, com a pandemia, ficou ainda mais evidente o cenário de desigualdade no âmbito da educação brasileira. Como muitos alunos não tinham acesso a recursos digitais, o processo de aprendizagem foi duramente afetado.

Lotta e et al (2021) enfatizam a importância de fomentar pesquisas que busquem contribuir para a superação da crise gerada pela COVID-19 no Brasil, sendo fundamental entender os impactos e os papéis dos burocratas nesse processo. Dessa forma, o estudo procura contribuir para o debate, respondendo à questão: quais os impactos e os papéis dos burocratas no processo de implementação de política educacional no cenário imposto pela COVID-19 no município de Viçosa?

A pesquisa tem por objetivo geral, portanto, analisar os impactos e os papéis dos burocratas no processo de implementação de política pública educacional do município de Viçosa no cenário imposto pela pandemia. Já enquanto objetivo específico pretende-se analisar:

- A) O impacto da discricionariedade na execução e na implementação do programa “Ações Pedagógicas de intervenção” elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Viçosa, cuja intenção é diminuir o déficit de aprendizagem em decorrência da pandemia de COVID-19.
- B) Analisar de que maneira o burocrata de nível médio pode contribuir com o burocrata de rua na implementação da política pública, especificamente a relação entre diretores e professores.

Fundado em 1871, o município de Viçosa, em Minas Gerais, está situado na região sudeste do país, na Zona da Mata Mineira. Segundo dados do IBGE (2010), a população atual estimada é de 79.910 e, além da população residente, calcula-se que vivam na cidade cerca de 20 mil moradores flutuantes pelo fato da cidade ser um polo educacional, tendo em seu território a Universidade Federal de Viçosa conforme aponta o site institucional da prefeitura. Assim, a cidade pode ser classificada como um município de porte médio.

Por Viçosa ter tomado a iniciativa de elaborar seu próprio programa e por se tratar de uma demanda urgente de todo país, este estudo se justifica para compreender o modelo aplicado pela Secretaria Municipal de Educação do Município de Viçosa, principalmente para entender como está se dando seu processo de implementação e quais desafios estão aparecendo para os burocratas escolares. Pela proximidade do autor da pesquisa com a cidade, todas as escolas do município foram analisadas, possibilitando um estudo mais aprofundado.

O estudo se faz necessário e se justifica em dois pontos: por se tratar de um cenário novo, impondo uma nova realidade à educação brasileira, faz-se necessário analisar ações que estejam sendo executadas visando diminuir a desigualdade causada pela pandemia na educação, para que sejam aprimoradas e replicadas em outros locais.

Cardoso, Fuhr e Dias (2020) descrevem a importância de compreender a configuração da relação entre a COVID-19 e a educação, identificando as consequências geradas pela pandemia e os possíveis caminhos para a solução do problema. Uma vez que os burocratas são fundamentais no processo de implementação e de execução dos serviços públicos, identificar como os atores das escolas estão lidando com esse cenário, permite formular melhores soluções para que os cenários impostos pela pandemia possam ser sanados.

Davidovitz, Cohen e Gofen (2021) apontam que a pandemia da COVID-19, apesar dos efeitos sobre a saúde da população, assegurou a oportunidade única de comparar o papel formal que os tomadores de decisão exigem dos burocratas de rua durante uma crise, e de como os BNR lidam com todo cenário. Isso permite uma melhor compreensão dos impactos da atuação dos atores das escolas no processo de implementação de políticas educacionais.

Faria (2003) destaca que os estudos sobre políticas públicas no Brasil avançaram, mas por conta da sua fragmentação temática e organizacional, muitos atores nesse processo acabaram sendo deixados de lado. Em um ambiente escolar, por exemplo, existem vários atores que serão responsáveis pelo processo de implementação de políticas públicas. Desde

essa constatação de Faria (2003), pouco se avançou nos estudos em relação aos impactos da atuação dos burocratas de nível médio.

Oliveira e Abrucio (2018), na tentativa de trazer contribuições para o debate sobre o papel dos burocratas de nível médio, pontuam que as pesquisas sobre burocracia de nível de rua acabam priorizando a atuação dos funcionários públicos que lidam diretamente com os cidadãos, dando exemplos dos professores, médicos, guardas e etc., mas deixam de lado atores intermediários como diretores. Nesse sentido, buscando compreender o papel dos diretores em algumas escolas de São Paulo, Oliveira e Abrucio (2018) usam como metodologia a etnografia e justifica seu uso pelo fato de não existir nenhuma categoria analítica dentro da literatura que defina a função e o papel do burocrata de nível médio. Assim, antes de tudo, seria necessário se aproximar do objeto, para que ele forneça elementos que podem ser usados posteriormente enquanto categorias de análise.

Santos, Melo e Fernandes (2020) buscaram, através do seu estudo, analisar de que forma os burocratas de médio escalão influenciam na implementação local de uma política nacional de saúde, através da relação com os burocratas de nível de rua. Santos, Melo e Fernandes (2020) identificaram que os burocratas de nível médio, na figura dos diretores das Unidades Básicas de Saúde, possuem o papel de transmitir e traduzir o que foi formulado pelos implementadores da ponta para as equipes que atuam nas UBSs e que a forma como é feita essa transmissão pode variar conforme o perfil do diretor, com base em aspectos técnicos, cognitivos e político-relacionais.

Como foi destacado acima, ainda que existam trabalhos que se propõem a identificar os papéis dos burocratas no processo de implementação de políticas públicas, o quantitativo ainda é pouco e requer mais análises e outros objetos estudados para um aprofundamento maior dentro da própria literatura. Em um cenário imposto pela COVID-19, faz-se ainda mais necessário estudos que busquem compreender a atuação dos burocratas tanto de rua quando de média escalação no processo de implementação de política pública, principalmente no cenário educacional. Importante destacar que, até o presente momento da elaboração dos resultados dessa pesquisa, a pandemia ainda é uma realidade. Assim, além de contribuir significativamente com a literatura do tema proposto, o projeto traz novos elementos para o atual cenário pandêmico e seus impactos.

Diante do exposto, o estudo se encontra assim estruturado: o primeiro artigo discute sobre o impacto da discricionariedade na execução e na implementação do programa “Ações Pedagógicas de intervenção” elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Viçosa que

visa diminuir o déficit de aprendizagem em decorrência da pandemia da COVID-19 e de que maneira elas são geradas.

No segundo artigo, o foco da análise foi investigar de que maneira o burocrata de nível médio pode contribuir com o burocrata de rua na implementação de política pública, especificamente a relação entre diretores e professores.

ARTIGO 1 - OS EFEITOS DA DISCRICIONARIEDADE NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VIÇOSA

RESUMO

O objetivo deste artigo é debater a importância da discricionariedade dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas educacionais do Município de Viçosa, mais especificamente do programa de “Ações Pedagógicas de Intervenção” (API) desenvolvido pela Secretaria de Educação, com o intuito de reduzir os déficits de aprendizagem gerados nos alunos da rede de ensino municipal por conta da Covid-19. Assim, com uma abordagem qualitativa e tendo como estratégia de pesquisa, especificamente o estudo de caso, sendo uma boa estratégia de pesquisa quando se procura identificar o “como” e “por que” algum fenômeno acontece, as unidades de análise adotadas foram as escolas da Rede Municipal de Ensino do Município de Viçosa, localizada na Zona da Mata Mineira. Por meio da análise, foi possível perceber como o contexto individual de cada escola afeta diretamente na forma como o API é implementado, influenciando na existência da discricionariedade. Foram identificados quatro modelos de implementação distintos do API entre as escolas. As consequências do uso da discricionariedade são identificadas como algo positivo, pois com base em seus contextos locais, as escolas desenvolveram as melhores formas para que os objetivos do API fossem atingidos. Isso também permitiu uma análise comparativa entre os modelos que estão sendo adotados pelas escolas e quais estão atendendo da melhor forma os alunos da rede de ensino municipal. A comparação entre as escolas pode ser usado como instrumento de aprimoramento da implementação por parte da Secretaria Municipal de Educação de Viçosa, com o intuito de atingir melhor desempenho nas ações pedagógicas propostas. O debate colocado no artigo contribui com o avanço da literatura referente a implementação de políticas públicas e mostra a importância de mais estudos voltados para contextos locais.

Palavras-chave: Implementação. Burocrata de nível de rua. Educação.

ABSTRACT

The objective of this article is to discuss the importance of the discretion of street level bureaucrats in the process of implementing public educational policies in the Municipality of Viçosa, more specifically the program of Pedagogical Intervention Actions (API) developed by the Department of Education with the aim of to reduce the learning deficits generated in students of the municipal education network due to Covid-19. Thus, with a qualitative approach and having as a research strategy, specifically the case study, being a good research strategy when trying to identify the “how” and “why” some phenomenon happens, the units of analysis adopted were the schools. of the Municipal Education Network of the Municipality of Viçosa, located in the Zona da Mata Mineira. Through the analysis, it was possible to perceive how the individual context of each school directly affects the way the API is implemented, influencing the existence of discretion. Four distinct API implementation models were identified among schools. The consequences of using discretion are identified as something positive, because based on their local contexts, schools have developed the best ways for API objectives to be achieved. This also allowed a comparative analysis between the models that are being adopted by schools and which ones are best serving students in the municipal education network. Comparison between schools can be used as an instrument to improve the implementation by the Municipal Department of Education of Viçosa in order to achieve better performance in the proposed pedagogical actions. The debate posed in the article contributes to the advancement of the literature regarding the implementation of public policies and shows the importance of further studies focused on local contexts.

Keywords: Street level bureaucrats. Implementation. Education.

1. INTRODUÇÃO

No final de 2019, o mundo se deparou com um novo tipo de corona vírus causador de uma doença que mais tarde ficaria conhecida como COVID-19. O vírus afetou drasticamente todos os quatro cantos do Planeta por ter uma elevada taxa de transmissão, levando os países a adotarem medidas para a contenção da infecção. Foram dois anos críticos e, sem que a população estivesse completamente imunizada, várias atividades do dia a dia passaram a ser remotas. A recomendação era de que, se fosse possível, todo tipo de atividade e trabalho fossem executados em casa. E não foi diferente com as escolas, pelo contrário: pelo fato do ambiente escolar ter uma alta taxa de contágio, todas as aulas foram suspensas.

O que já era ruim se agravou ainda mais. O Brasil, que sempre lutou para combater a desigualdade na educação, viu esses índices aumentarem ainda mais na pandemia. Isso porque, com as aulas sendo executadas de forma remota, um dos únicos meios de acesso se dava pelas tecnologias digitais. Porém, segundo dados da pesquisa TIC Educação, divulgados pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.Br), 84% dos alunos residentes em áreas urbanas não possuíam dispositivos ou acesso à internet em seus domicílios, e isso se agrava ainda mais no meio rural.

Por conta desse difícil acesso, muitos alunos foram prejudicados. Foram dois anos de ensino remoto que, para muitos, significou dois anos de perda total. Após o retorno presencial, foi possível identificar um alto índice de defasagem no aprendizado dos alunos, pois o que já era um desafio para muitas escolas, tornou-se um obstáculo ainda maior, pressionando agora, a fazer com que esses alunos recuperem os anos perdidos ou pelo menos minimizem os impactos causados no período pandêmico.

Importante destacar que, até o presente momento da elaboração deste artigo, nenhum programa em nível nacional foi elaborado para auxiliar as escolas de todo o Brasil nesse momento tão delicado e que exige uma ação coordenada por todos os entes federativos. Por isso, na ausência de um programa nacional, muitas cidades estão desenvolvendo planos e ações para tentarem minimizar os impactos da pandemia na educação. É o caso do município de Viçosa, Minas Gerais, localizado na Zona da Mata Mineira, que elaborou um programa denominado de “Ações Pedagógicas de intervenção” (API) com objetivo de reduzir os efeitos da pandemia da covid-19 na educação.

Uma vez que é urgente discutir meios e debater ações pós-pandemia na educação, o artigo se faz importante, principalmente, por estudar um modelo que pode ser aplicado ou

somado em outras realidades na tentativa de reduzir o agravamento na desigualdade da educação brasileira. Para isso, é importante, nessa análise, debruçar-se sobre como as escolas estão aplicando essas ações propostas pela Secretaria Municipal de Educação de Viçosa.

Analisar essa implantação é fundamental para identificar os sucessos e fracassos da política pública do município, como é colocado por Lotta e Pavez (2010). Os estudos voltados para a implementação de políticas públicas são importantes para responder o questionamento acerca dos motivos que levam os programas governamentais a falharem (WILDAVSKY, 1984). Esse estudo entende que o implementador, conhecido na literatura como “Street-level Bureaucracy” ou “Burocrata de nível de Rua” (LISPKEY, 1980) é fundamental para a implantação da política pública. Por essa razão, o foco central deste estudo é esse indivíduo que atua na execução prática da política pública. Scharpf (1997) acentua que os indivíduos são constituídos por desejos, capacidades e vontades específicas e que isso impacta diretamente em sua forma de agir. Não é possível analisar um servidor de forma neutra. Nesse sentido, Lipsky (2019) lança a ideia de discricionariedade que o jeito particular de cada indivíduo impacta diretamente nos resultados dos programas de governo. Gofen (2014) e Tummers (2011) pontuam que na literatura já não se discute se existe ou não a discricionariedade, mas sim como ela ocorre e como ela afeta os programas e serviços públicos.

Assim, partindo desse pressuposto da discricionariedade dos servidores públicos, para nortear as discussões, adotou-se a seguinte questão de pesquisa: qual impacto da discricionariedade na execução e na implementação do programa “Ações Pedagógicas de intervenção” elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Viçosa que visam diminuir o déficit de aprendizagem em decorrência da pandemia da COVID-19 e de que maneira elas são geradas.

Espera-se que o debate posto aqui contribua com o aprimoramento na literatura sobre discricionariedade dos burocratas de nível de rua e na implementação de políticas públicas com melhores resultados, principalmente na educação. A pesquisa entende a importância de estudar programas que estão sendo elaborados para suprir a defasagem de conhecimento gerada pela pandemia nos alunos e visa contribuir com o aprimoramento e melhora desses programas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Denominado de ciclo de políticas públicas, a política pública pode ser formada por vários estágios, sendo um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006). Para RUA (2009), esse ciclo é formado pelas seguintes etapas: formação da agenda, definição do problema, análise do problema, formação de alternativas, tomada de decisão, implementação, monitoramento, avaliação e, por fim, ajustes. Essa seria uma visão mais clássica do ciclo de política pública, sendo contestada por Ferreira (2011), colocando que não necessariamente esse processo será sequencial, sendo também um processo interativo movido pelas relações entre Estado, sociedade e mercado.

O foco deste trabalho está na etapa de implementação, momento em que a política será colocada em prática, visto que foi somente na década de 1970 que os estudos de implementação ganharam destaque e sua devida importância (RUA, 1997, p. 20) destaca que existia uma lacuna entre a formulação de políticas e a avaliação dos resultados, passando a ser incorporado o processo de implementação.

Para o estudo de implementação de políticas públicas, é preciso de dois elementos. O primeiro diz respeito às atividades dos governos estarem em conformidade com o estado de direito, dentro dos princípios democráticos. O segundo diz respeito às instituições e suas respectivas literaturas, sendo evidenciado, principalmente, pela exploração de aspectos humanos dentro das organizações. Esse tema foi negligenciado, principalmente, por muitos estudiosos desinteressados em problemas referentes à implementação de políticas públicas (HIIL e HUPE, 2002).

Para Frey (2000), o processo de implementação estabelece ações que colocam em prática a política pública formulada pelos atores, visando alcançar o público-alvo. Nesse sentido, compreende-se a implementação como uma operacionalização de uma decisão política estabelecida por lei, decisão judicial, colocando a decisão de governo em prática (FERREIRA; MEDEIROS, 2016).

Implementação é um momento delicado e bastante complexo. Para Lotta (2019), é nesse contexto que os planos formulados se tornarão realidade, buscando compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado, entendendo o papel dos diferentes

agentes nesse processo de transformação das políticas públicas, ou seja, é um momento que depende principalmente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal.

Essa visão sobre a complexidade da implementação de políticas públicas também é compartilhada por Wu et al., (2014). Para os autores, esse processo é dinâmico e não linear. Muitas vezes, a implementação poderá envolver elementos de todas as fases anteriores da criação de políticas públicas, já que ela seria política, envolvendo interpretação e negociação de objetivos de políticas. Enquadrada como uma forma de governança em rede, a implementação de política pública consiste em uma ampla coordenação de atores, buscando a integração de múltiplos objetivos de políticas por meio de um programa em particular.

Hill e Hupe (2002) destacam duas principais correntes teóricas sobre implementação, sendo o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*. O primeiro modelo separa a administração da política, dando ênfase ao controle e à hierarquia. A política é feita no topo, de cima para baixo. A implementação começa onde a política acaba. A execução deve acontecer exatamente como foram concebidos no topo, sem nenhuma alteração por parte dos agentes (LOTTA, 2014). Já, o segundo modelo enxerga a política pública como flexível, de modo que a implementação transforma as políticas originais. Assim, o processo de implementação será fundamental para o sucesso ou o fracasso das políticas públicas, pois é nele que acontecerá a negociação entre os atores. (LOTTA, 2014).

Para Subirats (2006), a maior preocupação dos estudos sobre implementação busca compreender, principalmente, a diferença entre a política formulada e a política que de fato se concretiza. Muitas vezes os resultados de determinadas políticas públicas acabam sendo diferentes do que foi formulado. Outro ponto importante é colocado por Lotta (2015), para analisar a implementação, é preciso olhar para os atores envolvidos nesse processo, como eles interagem e agem sobre a implementação. Nesse sentido, o próximo tópico debaterá o papel dos burocratas de nível de rua na implementação de política pública.

2.2 BUROCRATAS DE RUA

Os estudos sobre burocracia e implementação de políticas públicas ganharam espaço a partir dos anos 2000 com a expansão de estudos do campo denominado de “pública”, que englobam os cursos de graduação e de pós-graduação voltados para pesquisas sobre o Estado, políticas públicas e gestão social (LOTTA, 2019).

O termo burocracia “de nível de rua” (*Street-Level Bureaucracy*) foi introduzido por Lipsky em 1980 para identificar como as organizações, por meio de seus agentes, fazem a

entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos. Os burocratas “de nível de rua” são os atores que ocupam a base da estrutura hierárquica, estando na linha de frente na implementação das políticas públicas, considerados, em sua maioria, servidores públicos – incluindo os servidores terceirizados. Esses burocratas são os servidores que no seu cotidiano mantém uma relação direta com os usuários para entrega de serviços e políticas públicas (LOTTA, 2010).

Estudos desenvolvidos por Lipsky, 1980; Maynard-Moody e Musheno, 2003; Lotta, 2010 e Cavalcanti et al., 2018 buscaram descrever a atuação dos burocratas de rua na produção e implementação de políticas públicas, explicando suas especificidades, papéis e formas de influência. Esses burocratas vão colocar em prática a implementação das políticas que são estabelecidas pelo alto escalão (LOTTA, 2010).

Os burocratas “de nível de rua” que executam as políticas no contato direto com os cidadãos acabam se tornando a imagem do Estado frente a esses cidadãos e precisam tomar decisões que impactam diretamente o bem-estar da sociedade, pois eles são o elo de ligação entre a população e a Administração Pública (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Esses agentes necessitam exercer a discricionariedade ao desempenhar suas funções. Através dela, os burocratas “de nível de rua” adaptam as normas e as formalidades às situações específicas que acontecem no seu cotidiano (CAVALCANTI et al., 2018).

Weber (1947) conceituou pela primeira vez o burocrata como aquele que executaria o serviço de modo fiel, embasando-se nas regras estabelecidas. Esse seria o modelo ideal de servidor público, aquele que executa um serviço público com base em um manual previamente estabelecido. Por muito tempo essa foi a lógica de estudos de análise de políticas públicas. Por acreditar que fielmente esse burocrata seguiria à risca a cartilha, na tentativa de entender se um serviço público estava bom ou ruim, como destaca Tandler (1998), o foco dos estudos foi nos usuários dos serviços ou nos resultados esperados e não em quem de fato estava implementando a política pública.

Com o passar dos anos, o fato de várias políticas públicas falharem, acabou gerando certa reflexão nos estudos voltados para o entendimento das políticas públicas e, em 1984, Pressman e Wildavsky buscaram entender o motivo das anomalias em programas governamentais. A partir disso, o objetivo passa a ser: entender o déficit entre o que é formulado e o que de fato foi implementado. Por isso, destaca-se a importância do burocrata de nível de rua denominado por Lipsky (2019) como o indivíduo envolvido na implementação do serviço público, estando diretamente ligado à população.

Ainda que o conceito de burocracia de Weber (1947) e de burocratas de Lipsky (2019) esteja relacionado aos funcionários atuantes na máquina estatal, o modelo weberiano deixa de lado a ideia de discricionariedade pontuada por Lipsky que influencia diretamente o resultado de entrega do serviço. Justificado pela razão do burocrata de nível de rua ser em si um indivíduo, Scharpf (1997) destaca que eles são cercados e moldados por características e percepções próprias e conseqüentemente isso irá implicar em sua forma de atuação. Dificilmente o burocrata de rua vai ser neutro na execução de suas tarefas uma vez que ele é moldado pelo seu meio.

Em um cenário ideal, Lipsky (2010) pontua que, teoricamente, os problemas do serviço público poderiam desaparecer caso a discricionariedade fosse eliminada, já que, em tese, o servidor executaria de forma precisa aquilo que lhe é ordenado em cada plano de ação. Entretanto, o autor assevera que não é possível eliminar a discricionariedade por completo já que cada profissão e ambiente de trabalho possuem características intrínsecas e demandam situações específicas de atuação. É importante destacar que o servidor público lida com pessoas e pessoas demandam coisas específicas dentro do seu universo particular. Além disso, o pesquisador mostra que os cidadãos cobram decisões únicas para situações únicas olhando com bons olhos para a flexibilização da ação do burocrata de nível de rua.

O poder discricionário tem origem em duas fontes, a primeira é a profissão já que os trabalhadores exercem uma profissão e fazem parte de uma categoria profissional (HUPE; HILL, 2007; TUMMERS, 2013). A segunda fonte está relacionada à condição de servidor público quando esses determinam quais usuários terão acesso aos benefícios (LIPSKY, 2010). Aditivamente, como possível terceira fonte de um processo interativo e discricionário da atuação de burocratas “de nível de rua” é a presença de fatores pessoais, institucionais, gerenciais e relacionais (LOTTA, 2018). Dentre eles, destacam-se as crenças, valores, auto interesse (pessoais); discricionariedade, sistemas de controle, *accountability*, leis, normas e regras (fatores institucionais e gerenciais) e as relações com os usuários, gerentes e políticos (fatores relacionais).

Seguindo esse pensamento, ao se tratar a discricionariedade dos burocratas “de nível de rua”, uma questão levantada é a da legitimidade das suas decisões, pois elas podem adaptar as políticas para serem implementadas, mas essas decisões podem não possuir legitimidade democrática. Lipsky (1980) indica a possibilidade de haver arbitrariedade de determinados burocratas no uso do poder, seja impondo tratamentos negligentes ou abuso pessoal. Assim, os burocratas “de nível de rua” dependem dos usuários para legitimar suas ações perante a Administração Pública.

Outro problema levantado pela literatura quanto à discricionariedade é em relação aos processos de accountability e de controle democrático pela Administração Pública das ações desempenhadas pelos burocratas, como é apontado por Meyers e Vorsanger (2010). Ao mesmo tempo em que a burocracia contribui com a governança, não existe clareza na discricionariedade da burocracia em termos de governança democrática (MÉIER; O'TOOLE, 2006).

Brodkin (2007) descreve que a discricionariedade apresenta dois lados, sendo necessária na prestação de serviços sob circunstâncias complexas e específicas que precisam de julgamento, e, por outro lado, ela dá poder aos agentes de linha de frente para controlar os serviços prestados, gerando multiplicidade de práticas.

Os burocratas “de nível de rua” atuam cada vez mais com demandas e pressões de diferentes grupos, tendo que se relacionarem com órgãos administrativos, políticos, usuários dos serviços, grupos sociais e as próprias políticas públicas. Essas demandas podem competir entre si, fazendo com que a accountability desses burocratas se torne menos transparente (KLENK; PAVOLINI, 2015; THOMANN; HUPE; SAGER, 2018).

Na visão de Lipsky (2010), existe uma diferença de prioridades entre os burocratas “de nível de rua” e os gerentes de suas organizações, na qual os primeiros procuram diminuir os danos e os desconfortos do trabalho e ainda obter satisfação pessoal. Por outro lado, para os gerentes, isso só terá importância se for contribuir com os resultados e objetivos da organização (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Ainda, deve-se considerar que as organizações e instituições exercem influência, uma vez que podem aumentar ou diminuir o exercício da discricionariedade dos burocratas por meio do controle da sua atuação. Porém, esse controle encontra dificuldades pela existência da assimetria de informações entre os burocratas e seus supervisores (WINTER, 2010) e pela pouca visibilidade de suas práticas (LIPSKY; 1980; MEYERS; GLASER; MACDONALD, 1998).

Outro fator que influencia a discricionariedade é a condição de trabalho que permite a atuação dos implementadores (LIMA; D'ASCENZI, 2017). Os autores destacam como umas das principais características a insuficiência crônica de recursos para realização de atividades programadas, fazendo com que o burocrata tome a decisão de onde alocar os recursos que são escassos.

Para Hupe e Hill (2007), as decisões dos burocratas “de nível de rua” do serviço público têm consequências públicas. Os trabalhos deles, muitas vezes, são ignorados pela dificuldade de se pesquisar esse processo, mas é necessário dar uma importância para essas

atividades exercidas por eles que podem explicar os êxitos e fracassos na implementação das políticas públicas (MEYERS; VORSANGER, 2010).

Igualmente, entendê-los é considerar as perspectivas estruturais, ação individual e relacional para analisar as suas atuações. Lotta, Pires e Oliveira (2014) compreendem as concepções sob três suposições com base em perspectivas: a aderência dos burocratas de nível de rua às regras e às estruturas estabelecidas afeta a implementação de políticas públicas, a ação individual dos burocratas de nível de rua afeta a implementação de políticas públicas, e as interações dos burocratas de nível de rua entre si e com os demais atores envolvidos afetam a implementação de políticas públicas.

Brodkin (2007) sugere que a discricionariedade possui duas singularidades. O autor defende a discricionariedade como necessária já que os serviços públicos precisam de respostas para demandas específicas e muitas vezes complexas. Além disso, ela torna possível que os BNR controlem melhor os serviços a fim de entregar melhores resultados. Com isso, a literatura chega ao consenso de que a discricionariedade é característica intrínseca da burocracia de nível de rua. Lipsky (2010) e Pires (2009), inclusive, defendem que ela é capaz de moldar o comportamento e produzir melhores resultados.

Gofen (2014) e Tummers (2011) concluem que, na literatura, já não se discute se existe ou não a discricionariedade, mas sim como ela ocorre e como ela afeta os programas e serviços públicos. Assim, dentro de debate, a presente pesquisa busca analisar o que gera a discricionariedade nas escolas da rede municipal de educação de Viçosa e qual o impacto dessa discricionariedade no programa “Ações Pedagógicas de intervenção” elaboradas pela Secretaria Municipal de Educação de Viçosa que visam diminuir o déficit de aprendizagem em decorrência da pandemia da COVID-19.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção são descritos os procedimentos metodológicos que foram adotados ao longo da pesquisa. Inicialmente são apresentados os processos relacionados à classificação geral da pesquisa e a caracterização da área de estudo, em segundo a delimitação da amostra e justificativa de sua escolha, em terceiro o detalhamento dos objetos analisados, quarto a coleta de dados e, por fim, como se deu o processo análise de dados.

3.1 CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA E CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

Para alcançar os objetivos da pesquisa, realizou-se um estudo de caso baseado no contexto da rede de ensino municipal do município de Viçosa. Conforme Yin (2001), o estudo de caso é uma boa estratégia de pesquisa para identificar o “como” e “por que” algum fenômeno acontece, e quando o pesquisador possui poucas informações sobre o assunto e procura levantar mais informações para enriquecer a análise e consolidar seu estudo. Dessa forma, por demandar uma análise de cunho interpretativo dos dados coletados, optou-se por um estudo com abordagem qualitativa para que sejam alcançados os objetivos desta pesquisa.

Atualmente não existe nenhuma ação coordenada ou programa criado em âmbito federal que vise diminuir os impactos gerados pela pandemia na aprendizagem dos alunos em todas as esferas, compelindo estados e municípios a assumirem essa responsabilidade. Buscando reduzir o déficit de aprendizagem gerado pelo ensino remoto durante a pandemia, o município de Viçosa elaborou ações pedagógicas em forma de política pública (API) para tentar amenizar esses impactos. Assim, a justificativa da escolha desse objeto de análise se dá pela importância de estudar ações como essa que podem ser adotadas em outros municípios e, principalmente, analisar seu processo de implementação, através das ações discricionárias dos burocratas de nível de rua. Portanto, o próximo tópico detalha o API, em seguida, como a secretaria Municipal de educação se organiza e, posteriormente, as entrevistas realizadas nas escolas.

3.2 DETALHAMENTO DO API E DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O programa de “Ações Pedagógicas de intervenção” (API) foi elaborado pela secretaria municipal de educação de Viçosa com objetivo de reduzir os efeitos da pandemia da COVID-19 na educação. O programa destaca que, com a pandemia, ficou ainda mais evidente o cenário de desigualdade no âmbito da educação brasileira. Como muitos alunos não tinham acesso a recursos digitais, o processo de aprendizagem foi duramente afetado.

A secretaria municipal realizou inúmeros acompanhamentos e, com apoio de avaliações externas e internas, obtiveram resultados cujos indicadores de desempenho apontam para vários níveis de defasagens na aprendizagem. Por isso, constatou-se a necessidade de criar mecanismos a fim de apoiar estudantes para uma melhora em seu desempenho. O programa está em consonância com as necessidades apresentadas pela Resolução SEE nº 4.692, de 29 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do ensino nas Escolas Estaduais de Educação Básica de Minas Gerais e dá

outras providências. A resolução delimita o currículo-base que todas as escolas mineiras devem ofertar e o que espera que cada aluno aprenda em seus respectivos anos.



O API tem como objetivo geral proporcionar condições de aprendizagem diferenciadas para os estudantes que não consolidaram as habilidades e competências para o seu respectivo ano escolares. Assim, espera-se que essas ações possam potencializar o aprendizado dos estudantes, principalmente no que tange às habilidades em língua portuguesa e matemática, com base na avaliação de cada escola. Já nos objetivos específicos, espera-se que sejam feitos diagnósticos por meio de observação e avaliação por parte da escola, avaliações da Secretaria Municipal de Educação e avaliações externas como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a Plataforma de Avaliação e Monitoramento da Educação Básica de Minas Gerais (SIMAVE). Também demanda realizar um planejamento visando sanar as dificuldades apresentadas pelas avaliações e propor mecanismos voltados para a realização de atividades diversificadas que irão contribuir para o efetivo aprendizado de cada estudante. E, por fim, buscar estratégias que possam melhorar a autoestima dos estudantes com baixo desempenho escolar com a finalidade de incentivá-los a melhorar seu desenvolvimento.

Após realizar as avaliações e análises dos resultados, as intervenções nas escolas deverão ser elaboradas com metas claras e objetivas, com intuito de garantir o melhor resultado de aprendizagem dos estudantes. Logo após essa identificação das dificuldades dos estudantes, o API recomenda que seja elaborado um planejamento geral por escola com base na Ficha II (FIGURA 1), além de um planejamento de intervenção por aluno Ficha III (FIGURA II) e, por fim, um planejamento por turma Ficha IV (FIGURA III). Ambas as fichas podem ser encontradas abaixo para a análise:

FIGURA I – FICHA II - AÇÕES PEDAGÓGICAS DE INTERVENÇÃO DA ESCOLA

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VIÇOSA

FICHA II - AÇÕES PEDAGÓGICAS DE INTERVENÇÃO DA ESCOLA

ESCOLA: _____
 DIREÇÃO: _____
 SUPERVISÃO: _____

SITUAÇÃO ATUAL Como está a nossa escola	SITUAÇÃO DESEJADA Onde queremos chegar Metas	AÇÕES Iniciativas para a melhoria dos resultados de aprendizagem	PRAZOS Definição de datas para cumprimento das metas	RESPONSÁVEIS Divisão de responsabilidades e atividades


19

Fonte: Secretaria Municipal de Educação do município de Viçosa, XXXX.

FIGURA II – FICHA III-AÇÕES PEDAGÓGICAS DE INTERVENÇÃO INDIVIDUAL

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VIÇOSA

FICHA III - AÇÕES PEDAGÓGICAS DE INTERVENÇÃO – INDIVIDUAL

ESCOLA: _____
 PROFESSOR(A): _____ TURMA: _____
 DATA DE INÍCIO: _____
 COMPONENTE CURRICULAR: _____

Nome do estudante: _____

CONTEÚDO/HABILIDADES	NÚMERO DE AULAS	DATAS	INSTRUMENTOS DE ENSINO/ATIVIDADES TRABALHADAS	RESPONSÁVEL	RESULTADOS

AÇÕES PEDAGÓGICAS DE INTERVENÇÃO – TURMA OU AGRUPAMENTOS


Nome do estudante: _____

CONTEÚDO/HABILIDADES	NÚMERO DE AULAS	DATAS	INSTRUMENTOS DE ENSINO/ATIVIDADES TRABALHADAS	RESPONSÁVEL	RESULTADOS

20


Fonte: Secretaria Municipal de Educação do município de Viçosa, XXXX.

FIGURA III – FICHA IV-CONSELHO DE CLASSE – 1º BIMESTRE-2022



SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VIÇOSA

FICHA IV - CONSELHO DE CLASSE – 1º BIMESTRE – 2022



ESCOLA:	
PROFESSORES:	
SUPERVISÃO PEDAGÓGICA:	
TURMA:	Nº DE ALUNOS:
INFREQUENTES:	
DEFASAGEM IDADE/SERIE:	Nº DE ESTUDANTES COM 3 OU MAIS NOTAS ABAIXO DA MÉDIA:
PONTOS POSITIVOS	O QUE PRECISA SER MELHORADO
ESTUDANTES DESTAQUE	ESTUDANTES INFREQUENTES
PRINCIPAIS DIFICULDADES DA TURMA	INTERVENÇÕES PEDAGÓGICAS
ALUNOS INDISCIPLINADOS, QUE ATRAPALHAM O DESENVOLVIMENTO DA TURMA	
ALUNOS COM MAIOR DIFICULDADE	DETALHAMENTO DAS DIFICULDADES
ALUNOS DA INCLUSÃO	DETALHAMENTO DAS DIFICULDADES

21

Fonte: Secretaria Municipal de Educação do município de Viçosa, XXXX.

O plano prevê ações para cada profissional na implementação do API e elenca seis categorias. A primeira delas é a própria Secretaria Municipal de Educação, em seguida, o gestor escolar mais conhecido como diretor, depois, o supervisor pedagógico, o professor, o professor eventual, o professor em ajustamento funcional que tem como função dentro da escola substituir eventualmente a ausência de professores fixos e o professor excedente. E, por fim, outros profissionais do quadro de magistério disponíveis na escola. A função e responsabilidade de cada profissional dentro do API se encontram em anexo de forma detalhada no final dessa pesquisa. É importante destacar que o próprio plano dá mais ênfase na atuação do professor de forma que ele tenha mais responsabilidades dentro desse processo. Ainda que ele conte com o apoio da gestão escolar, é o professor que planeja intervenções pedagógicas ao longo de todo o ano letivo com o intuito de recuperar o déficit de aprendizagem de cada estudante.

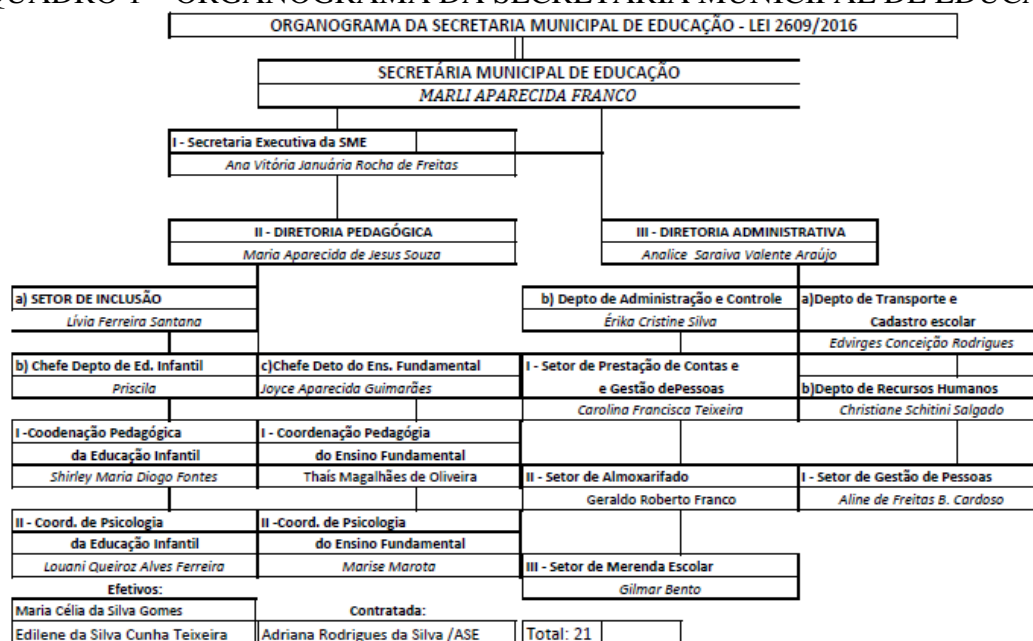
Por fim, a partir do mapa de resultados da avaliação aplicada nas escolas, o API também prevê todo um cronograma de ações e responsabilização que se inicia em fevereiro e vai até o fim do período escolar anual. O cronograma prevê revisões constantes a fim de aprimorar os processos e responder perguntas como: quais conteúdos/habilidade/competências a maioria dos estudantes ainda não aprendeu ou quais foram as que mais eles aprenderam? Quais estudantes estão apresentando maior nível de dificuldade e qual seria a maior dificuldade de cada estudante?

Depois de apresentar de forma detalhada o plano pedagógico de intervenção no cenário pós-pandêmico, na tentativa de minimizar os impactos da pandemia principalmente no que tange ao nível de aprendizado de cada estudante, a pesquisa busca discutir como a discricionariedade impacta nesse processo e qual o grau de sua importância. No projeto elaborado pela Secretaria Municipal de Educação é nítido a questão da liberdade de cada escola em agir conforme as suas respectivas avaliações. Ainda que existam orientações básicas, é a escola que ficou com o dever de realizar ações concretas para atingir o objetivo do API que é reduzir o déficit de aprendizagem. É necessário questionar o quanto jogar toda essa responsabilidade para a escola é benéfico ou não e como o impacto dessa liberdade afeta os resultados.

3.3 ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE VIÇOSA

No próximo tópico é apresentado como a Secretaria Municipal de Educação de Viçosa está estruturada atualmente. Ela é dividida em três instâncias máximas. Na primeira, está o cargo de Secretária de Educação, sendo ela responsável por toda a secretaria. Depois, está o cargo de Secretaria Executiva, responsável para dar suporte à secretária de educação. Abaixo, está a diretora pedagógica, responsável por toda parte de monitoramento das escolas e acompanhamento pedagógico e, finalmente, a diretora financeira, responsável por toda a parte de finanças e que envolva o processo de licitação da secretaria. Em seguida, será possível visualizar toda a estrutura da Secretaria Municipal de Viçosa:

QUADRO 1 – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO



Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Viçosa, 2016.

3.4 COLETA DE DADOS

No intuito de alcançar o objetivo da pesquisa, foram adotadas três técnicas para a coleta de dados, a pesquisa documental para obter dados secundários, a entrevista em profundidade e a observação direta, a fim de obter dados primários.

Antes de ir a campo e realizar as entrevistas, elaborou-se a coleta de informações através de uma pesquisa documental de documentos oficiais das escolas do município e também da Secretaria Municipal de Educação, por meio de seu site institucional. Além disso, foram consideradas informações disponíveis em normas (leis, decretos, atos normativos), atas de reunião, relatórios técnicos, dentre outros documentos que foram considerados relevantes para a pesquisa. Os documentos que foram analisados são descritos no quadro abaixo:

QUADRO 2 – LISTAGEM DOS DOCUMENTOS ANALISADOS

Tipo de Documentos	Fontes
Currículo Referência de Minas Gerais - CRMG	- Sites Governamentais - Prefeitura Municipal
Base Nacional Comum curricular- BNCC	
Resolução SEE n 4.692, de 29 de dezembro de 2021	
Lei de diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB)	
Projeto político pedagógico das escolas (PPP)	
Regimentos internos das escolas	
Proposta de Ações Pedagógicas de intervenção da Secretaria Municipal de Educação de Viçosa voltada para o período pós-pandêmico	
Relatórios e documentos da Secretaria Municipal de Viçosa	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na segunda técnica de coleta de dados, utilizou-se a entrevista em profundidade guiada por um roteiro básico. Segundo Robles (2011), essa técnica de coleta possui um papel importante para compreender melhor os fenômenos sociais, pois por meio de diversos encontros de modo presencial entre o pesquisador e os atores entrevistados, é possível compreender a individualidade do ator e o ambiente onde ele vive. No quadro abaixo são descritas todas as entrevistas realizadas, tanto com os diretores, quanto com a Secretaria Municipal de Educação:

QUADRO 3 – ENTREVISTADOS POR SEGMENTO (DIRETORES E SECRETARIA DE EDUCAÇÃO)

Diretores			
A1	Escola Urbana	A8	Escola Urbana
A2	Escola Rural	A9	Escola Rural
A3	Escola Urbana	A10	Escola Urbana
A4	Escola Urbana	A11	Escola Urbana
A5	Escola Urbana	A12	Escola Urbana
A6	Escola Urbana	A13	Escola Urbana
A7	Escola Urbana	A14	Escola Rural
Secretaria de Educação			
S1	Secretaria Executiva da SME	S3	DIRETORIA ADMINISTRATIVA
S2	DIRETORIA PEDAGÓGICA		

Fonte: Elaborado pelo autor

No total, foram realizadas 17 entrevistas, com uma média de duração de 40 minutos, sendo 14 entrevistas com diretoras e diretores e 3 entrevistas com integrantes da Secretaria Municipal de Educação do município de Viçosa. Todas as entrevistas foram transcritas e analisadas posteriormente.

Além das entrevistas em profundidade, em todas as fases da pesquisa serão realizadas observações diretas no local em que as atividades do estudo forem efetuadas. Na observação direta, segundo Maffezzolli e Boehs (2008, p. 103), o pesquisador procura ressaltar as “questões relevantes sobre quem, o quê e como observar, e, ainda, que um ‘informante chave’ pode ajudar neste processo”. Em termos operacionais, utiliza-se o diário de campo para registrar essas observações.

3.5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Os dados coletados por meio de documentos e entrevistas foram submetidos a uma análise estritamente qualitativa com destaque para a análise de conteúdo. De modo geral, a análise de conteúdo será aplicada em torno de três etapas cronológicas definidas por Bardin (2011), que compreenderam a (i) pré-análise, isto é, organização, operacionalização e sistematização das informações obtidas através das entrevistas e todo o material reunido. As entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra. Este processo permitiu a reprodução exata dos depoimentos; (ii) a exploração ou análise do material tendo feito o uso de técnicas como a codificação e a categorização, emergindo desta análise quadros de referência; (iii) e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação, trazendo a reflexão, embasada nas fontes empíricas, de modo a estabelecer as conexões entre a realidade e a teoria.

QUADRO 4- DESENHO DA PESQUISA

Política em estudo	“Ações pedagógicas de Intervenção” da Secretaria Municipal de Educação de Viçosa no período pós-pandêmico
Fase da análise	Implementação
Técnicas	Análise de documentos e Entrevista-semiestruturada
Procedimentos	Análise de Conteúdo

Fonte: Elaborado pelo autor

Segundo Richardson *et al.*(1999), a análise de conteúdo deve se basear em uma definição precisa dos objetivos da pesquisa que variam em cada análise e condicionam a

diferença das técnicas utilizadas. Neste sentido, as categorias de análise foram elaboradas ao longo da pesquisa. Além disso, Laville e Dione (1999) indicam que as categorias de análise podem ser criadas após a coleta de dados, ou seja, construídas junto com os próprios dados coletados. Assim, a análise de conteúdo, teve como base as categorias teórico-empíricas definidas na tabela abaixo:

QUADRO 5- CATEGORIAS ANALÍTICAS

Categorias analíticas	Componentes
Causa	O que leva a existência da discricionariiedade
Forma	Como fazem uso dessa discricionariiedade
Consequência	Os efeitos da discricionariiedade

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir de tais procedimentos, considera-se que a metodologia apresentada pode contribuir para o alcance do objetivo deste artigo, uma vez que permitiu compreender de que maneira a discricionariiedade afeta a implementação do API, política pública desenvolvida pela Secretaria Municipal de Educação com intuito de reduzir o déficit de aprendizado da rede municipal de ensino por conta da pandemia de COVID-19.

6 A CAUSA DA DISCRICIONARIEDADE

Como foi proposto acima, a finalidade da pesquisa é aprofundar o debate sobre os impactos da discricionariiedade na implementação do API, plano desenvolvido pela secretaria Municipal de Educação para corrigir o déficit de aprendizado gerado pela pandemia nos alunos da Rede Municipal de Ensino. Espera-se que no final da execução do plano os estudantes possam demonstrar um avanço em habilidade principalmente em língua portuguesa e matemática que é o básico do processo de alfabetização e é o que se espera que esse aluno do fundamental segundo a BNCC aprenda.

O plano, em certa medida, é muito claro para as escolas em seus objetivos. Com base nas avaliações da Secretaria Municipal de Educação e avaliações externas como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a Plataforma de Avaliação e Monitoramento da Educação Básica de Minas Gerais (SIMAVE), as escolas poderão traçar atividades que visam suprir lacunas encontradas nesses diagnósticos, mas é necessário

analisar se na prática é tão claro e fácil como descrito no papel. O plano não prevê nenhum recurso a mais para as escolas e quando define o papel de cada um, a maioria da responsabilidade fica com a escola e o professor.

Num mundo ideal, após a aplicação do API da forma como foi idealizado pela Secretaria Municipal de Educação, os alunos iriam recuperar o que foi perdido em termos de aprendizagem no tempo em que ficaram fora de sala de aula por conta da pandemia, entretanto, tal condição só seria possível caso a discricionariedade fosse eliminada. Lipsky (2010) destaca que todos os problemas do serviço público, nesse caso da implementação do API estariam resolvidos, se não houvesse a barreira da discricionariedade. Contudo, tal condição se concretizaria se as escolas seguissem à risca o API, assim levanta o questionamento se seria essa a melhor forma para obter com exatidão os resultados esperados depois da execução do plano. Lipsky (2010) responde a esse questionamento destacando que, por conta das características intrínsecas do dia a dia do trabalho, é trabalhoso eliminar por completo a discricionariedade, uma vez que ela vai existir, por isso, a primeira etapa é identificar o que leva a existência e a causa da discricionariedade no contexto escolar.

Antes de tudo é preciso entender cada escola como um universo particular. Foram entrevistadas 14 escolas da rede municipal de educação de Viçosa e ficou nítida a diferença entre elas. As escolas são completamente influenciadas pelos seus contextos locais e por condições particulares de cada uma delas. É importante destacar que, das 14 escolas, 3 ficam localizadas na zona rural e isso as condicionam em dinâmicas bem diferentes e com questões particulares como problemas com o transporte rural que por vezes não conseguem chegar na escola por conta da precária infraestrutura das estradas rurais, e das 11 escolas, duas estão localizadas na região central da cidade e as restantes estão localizadas em bairros e distritos da cidade.

As escolas do município de Viçosa localizadas na zona rural possuem dificuldades para além dos problemas apresentados pelas escolas localizadas na região urbana da cidade. Antes de garantir o aprendizado em sala de aula para os alunos, as rurais têm de se dedicar a contribuir para a chegada dos estudantes até o lugar das aulas. É o que apontam as escolas A2, A9, A14:

As dificuldades em geral. Todas, tudo, tudo a gente tem dificuldade. No caso do nosso município, tem coisas específicas, por exemplo, aqui. Vamos falar da zona rural, o transporte, por causa da estrada, das estradas rurais, muitas vezes as crianças não chegam. Pra que a política publica aconteça tem que chegar. Até para a alimentação, pois caso ela não possa chegar. Às vezes eu venho mais tarde em época

de chuva, pois caso o transporte com alimentos não cheguem, eu posso trazer da rua (A2, 2022).

A gente tem o desejo e anseio de ser uma escola de qualidade em tudo, mas a gente enfrenta muita dificuldade financeira. Hoje mesmo, por exemplo, o meu caso por ser de zona rural, o transporte da comunidade não passou por conta da estrada, choveu muito e quando passa coloca a vida das crianças em risco. (A2,2022)

É gritante inclusive. A sensação que a gente tem é de abandono. A chuva nem começou, o período de chuva e o transporte já não está conseguindo rodar, Pra você ter uma ideia, a gente atende aqui mais de 10 comunidades rurais. São 5, 7 alunos no máximo perto da escola. Então a escola que tem 100 alunos, o restante são todos dessas comunidades. E a prefeitura, a administração municipal não da conta de manter a manutenção dessas estradas, dessas dez localidades. Eu tenho aluno aqui da Colônia que a residência deles fica a quatorze quilômetros da escola, tudo isso de estrada rural (A14 2022).

Para além das dificuldades que os alunos possuem em chegar às escolas rurais, três outros elementos foram identificados como fatores que levam a existência da discricionariedade e que têm relação direta com o impacto da implementação do API como as questões estruturais de gestão e pedagógicas.

Apenas as escolas que possuem modalidade de tempo integral não se queixaram da ausência de salas para a aplicação com exatidão do API. Escolas como (A1, A3, A4, A5, A6, A8) relatam que atualmente não possuem salas suficientes e que necessitam de uma ampliação da escola. Além disso, existe uma demanda por modernização dos equipamentos escolares que hoje acabam sendo muito ultrapassados e não atendem às demandas dos alunos. É importante destacar que nem todas as escolas possuem problemas estruturais. O que se pretende debater aqui é que, enquanto contextos e realidades distintas, isso faz com que a discricionariedade esteja presente nas escolas, uma vez que elas precisam lidar com o que tem. Como bem coloca Lipsky (2010), em contextos de escassez de recursos, os burocratas de nível de rua precisam fazer um movimento maior para garantir o serviço público com o mínimo que se tem disponível.

Antes de elencar o segundo ponto, faz-se necessário explicar o motivo dele aparecer aqui. Em entrevistas realizadas nas escolas e na Secretaria Municipal de Educação, evidenciou-se que a questão da gestão da secretaria influencia na existência da discricionariedade nas escolas. Toda escola deve ter como base um regimento interno que irá nortear todas as ações e medidas que devem ser adotadas em qualquer situação. Espera-se que por ser uma rede municipal, deveria existir um regimento interno que englobassem todas as escolas, mas não foi algo constatado aqui. Como coloca a S1:

Quando nós chegamos aqui, não existia nenhum documento, está sendo construído tudo agora. Para você ter uma ideia, cada escola possuía seu próprio regimento

interno, o que era um erro, uma vez que ele deveria ser unificado. Às vezes uma forma de lidar com um aluno que descumpria determinada regra variava de escola para escolas. O professor, por exemplo, que dava aula em duas escolas diferentes ficava perdido (S1, 2022).

O fato de cada escola ter o seu próprio regimento interno contribui com uma maior discricionariedade nesse contexto, uma vez que elas vão se diferenciar em como lidar com situações específicas, mas é importante destacar que isso não é visto como algo positivo por parte das escolas e até mesmo da Secretaria Municipal de Educação. É nítido também nas entrevistas realizadas com os servidores da Secretaria que o grande problema da pasta está no fato de não existir dentro da Secretaria Municipal de Educação cargos fixos e serem apenas comissionados. Isso acaba implicando em uma ruptura na gestão toda vez que há mudança do chefe do Executivo da cidade. Nas palavras da S1:

Quando muda a gestão, tudo que foi feito vai com ela. Não existia dados sobre as escolas, sobre as atividades que foram realizadas e como estavam sendo realizadas. Pra piorar entramos no meio da Pandemia. Tivemos que fazer tudo do zero e essa é a nossa maior preocupação. Criar um banco de dados aqui dentro da Secretaria para que a próxima gestão não tenha que começar do zero (S1, 2022).

Nas entrevistas realizadas com as escolas, houve unanimidade quanto à forma positiva de como a Secretaria Municipal de Educação vem trabalhando. Atualmente estão inclusive elaborando o regimento interno coletivo para todas as escolas, com reuniões semanais com todas as diretoras. Defendeu-se a importância de se criar cargos por meio de concursos públicos para uma melhor continuidade das ações realizadas pela pasta no município de Viçosa.

Outro ponto que aparece na gestão é o que tangencia as licitações realizadas pela Secretaria Municipal de Viçosa. O processo licitatório aparece como algo “moroso demais” nas entrevistas, tanto pelas escolas como pela Secretaria Municipal de Educação. Muitas vezes, as escolas necessitam de reparos por conta da chuva, mas não conseguem ser atendidas imediatamente. Isso é mais bem exemplificado no relato sobre o retorno presencial em decorrência da COVID-19 pela S3:

Quando foi decretado que as escolas poderiam retornar novamente para o regime presencial, já que tinha melhorado um pouco o cenário. Dentro dos protocolos de retorno exigidos, estava um tipo de janela lá. Pois bem, licitados elas, mas demoram pra chegar. Foi chegar esse ano. Licítamos ano passado e chegou agora, tem um mês. (S3, 2022).

Muitas escolas relatam que isso deveria mudar, ou achar um meio mais fácil de lidar com esse processo licitatório, pensamento que vai de encontro com os integrantes da Secretaria Municipal de Educação. Para A13 esse processo é muito demorado e acaba

prejudicando muito a escola. Para a A2, “às vezes falta caderno, lápis aqui, ai demora chegar por conta da licitação e a gente tem que lidar com o que tem”. A S1 e S2 colocam que depois da pandemia, os processos licitatórios estão demorando cada vez mais porque muitas empresas que ganham são de fora e o produto demora a chegar na cidade e outro fator também que vem acontecendo é que as empresas estão pedindo cada vez mais reequilíbrio financeiro, aumentando ainda mais o tempo para que as escolas sejam atendidas. Fica evidente que esse processo licitatório acaba também influenciando na existência da discricionariedade nas escolas, uma vez que na falta de produtos ou serviços demandados elas precisam trabalhar com o que tem naquele momento.

O terceiro e último elemento que aparece como fator de influencia da existência da discricionariedade tem relação com questões pedagógicas. Quando se trata da implementação do API, o programa tem como objetivo fazer com que os alunos da rede municipal de Ensino possam recuperar os níveis perdidos de aprendizagem durante a pandemia, mas não pontua ou instrui como essas atividades devem ser realizadas. Essa responsabilidade acaba recaindo toda sob o professor, fazendo com que eles venham agir a partir das suas próprias experiências e junto com a supervisora ou supervisor da escola realizem as atividades.

Foi constatado nas entrevistas que, dentro desse processo do API, a supervisão possui papel de destaque. É ela que deve fazer todo o acompanhamento com os professores, avaliando e pontuando se aquelas atividades são adequadas para o contexto ou não. Acontece que na rede Municipal de Educação de Viçosa, há muito tempo não se realiza concurso público para supervisores escolares. Todas as supervisoras existentes hoje nas escolas são contratadas, pois aquelas que são efetivas como é o caso da A5, hoje estão atuando como diretoras. Isso gera uma rotatividade muito grande nas escolas que impacta diretamente na orientação dada aos professores. Nas palavras da A8:

Para o API, é importante ter uma boa supervisora. Porque essa parte pedagógica da escola é muito importante e são sempre os supervisores que estão conectados com professores. É ela que vai meio que nortear essas atividades diferentes. Só que elas não são muito comprometidas nisso. A maioria são contratadas, sabe? Então assim, quando chega o ano que vem elas não estão mais na escola. Cada ano tá sendo uma diferente. Então o trabalho que uma começa a outra não termina. Ou aquele trabalho que a outra fez, a outra nem sabe onde que está. Nós passamos isso esse ano. Cadê os registros do API do aluno que foi feito ano passado? A supervisora tal diz que põe na pasta do aluno. AI você chega na pasta do aluno e não encontra nada. Fica difícil (A8, 2022)

Às vezes a própria diretora fica perdida porque o supervisor vai mudando. Quando ele adapta a escola, ele acaba indo pra outra e vira uma confusão. Às vezes é difícil a escola construir um projeto pedagógico, ela constrói um projeto pedagógico este ano e no outro quem vai colocar a mão na massa e orientar é outra supervisora. Alguém

que não participou da construção dele. E isso prejudica porque ela não sabe o que já foi feito ou não, tem que ser efetivo. (A5, 2022)

Fica evidente a necessidade da elaboração de concursos públicos para as supervisões das escolas, uma vez que essa rotatividade está prejudicando a execução dos projetos pedagógicos da escola, e amplia ainda mais a discricionariedade das escolas no que tange à execução do API. Outro elemento importante é que essas supervisoras e supervisores não receberam nenhum tipo de treinamento, nem os professores, no que diz respeito às atividades que objetivam reduzir o déficit de aprendizagem apresentado pelos alunos e acabam agindo com base em suas próprias experiências.

Outro elemento pedagógico que aparece nas entrevistas é a necessidade de contratação ou criação de um cargo específico que ficaria responsável pela função de reforço dos alunos ou que ajudaria os professores na difícil tarefa de resgatar o que foi perdido em termos de aprendizagem no período pandêmico. O API deixa claro o que cada profissional deve fazer para atingir o objetivo do programa, mas se observa uma sobrecarga nos cargos já existentes nas escolas. Os desafios que já eram muitos para o contexto escolar, se agravaram ainda mais com a pandemia, contudo, o quadro de profissionais não aumentou, fazendo com que a escola tenha que se adequar dentro do seu próprio quadro para atender aos objetivos do API.

No quadro abaixo, de forma resumida, estão elencados todos os motivos que levam a existência da discricionariedade no contexto das escolas. Após esse detalhamento dos motivos que levam a existência da discricionariedade nas ações das escolas, o próximo passo é debater a forma como utilizam essa discricionariedade para cumprirem com exatidão as ações postas pelo API.

QUADRO 6 – ELEMENTOS QUE FAZEM COM QUE A DISCRICIONARIEDADE APAREÇA NAS ESCOLAS

ESTRUTURAL	GESTÃO	PEDAGÓGICO
Estrutura inadequada	Rupturas nos trabalhos de gestões passadas por falta de armazenamento de dados	A falta de supervisores e supervisoras concursados e fixos
Falta de modernização dos equipamentos escolares	Entraves com processos licitatórios	A não disponibilização de mais profissionais para as escolas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.1 O USO DA DISCRICIONARIEDADE NO CONTEXTO DO API

Ficou evidente no tópico anterior que o contexto de cada escola ocasiona na existência da discricionariedade. São vários elementos que acabam fazendo com que as escolas tenham que lidar com cenários imprevisíveis, principalmente para que o API seja plenamente atendido. Após identificar como a discricionariedade aparece, o próximo passo é buscar analisar como as escolas utilizam dessa discricionariedade para cumprirem suas tarefas.

É interessante refletir como o API é implementado e traduzido nesses distintos contextos escolares. Como são escolas com contextos específicos é natural que cada interprete o API de forma mais aplicável para a sua realidade, até porque, como destaca Meyrs e Vorsanger (2010), muito do que é produzido no serviço público acaba sendo intangível e demanda interpretação e tradução. O API possui uma meta muito clara que é reduzir o déficit de aprendizagem gerado pela pandemia nos alunos, mas não fornece todos os meios concretos para a execução e o cumprimento dessa meta e isso acaba sendo jogado para as escolas. Cabe então analisar esse processo.

A questão estrutural foi um fator determinante para a existência da discricionariedade. Na falta de uma estrutura adequada as escolas precisam achar meios para conseguir atender todas as demandas de seus alunos, principalmente para que eles consigam adquirir os conhecimentos perdidos. Com isso, se levanta o seguinte questionamento: na falta de infraestrutura adequada para muitas escolas, como desenvolver o API? Uma vez que a ação pedagógica prevê um atendimento personalizado para cada aluno, fica inviável fornecer esse tratamento dentro da própria sala de aula, tendo as escolas que acharem meios dentro de seus contextos para melhor atender os alunos. Com, isso, no quadro abaixo elencamos todos os meios que estão sendo adotados pelas escolas:

QUADRO 7 – MODALIDADES QUE ESTÃO SENDO APLICADAS PELAS ESCOLAS NA TENTATIVA DE OFERECER UM ATENDIMENTO MAIS PERSONALIZADO E ADEQUADO PARA CADA ALUNO

Modalidades aplicadas pelas escolas
Divisão da sala em três níveis
Modalidade de tempo integral
Sexto horário

Aulas de reforço no contra turno

Fonte: Elaborado pelo autor

Na primeira modalidade encontrada que divide a sala em três níveis, pode-se se dizer que é reflexo do contexto mais crítico encontrado de todas as escolas. Como já foi destacado acima, para além dos problemas convencionais, as escolas rurais possuem agravantes maiores como é o caso do transporte que levam os alunos até a escola. Isso se agrava ainda mais com a escola A9 por não possuir estrutura e sala adequada para atender os objetivos do API, a única saída da escola foi dividir a turma em três níveis. Como destaca a A9:

Meu sonho, eu já disse, que se eu tivesse uma sala, pra que os alunos pudessem vir à tarde, eu arrumaria um jeito. Mas eu não tenho, então eu tive que inclusive transformar a biblioteca em uma sala, então hoje tá muito difícil, a gente precisa expandir a escola, mas não tem como, então fizemos assim, dividimos os alunos dentro da turma mesmo (A9, 2022).

A responsabilidade, nesse caso, foi totalmente para o professor. Conforme as avaliações aplicadas para fazer o diagnóstico individual de cada aluno, com base nos resultados, eles foram divididos em três níveis dentro da própria sala de aula, aquele que apresenta maior dificuldade, dificuldade média e aquele que não apresenta nenhum déficit de aprendizado por conta da pandemia. Assim, fica o professor responsável por elaborar três tipos de atividades distintas por cada conteúdo lecionado dentro da sala de aula. A própria escola entende que essa não é a metodologia ideal, mas tem feito o possível para tentar amenizar os impactos da pandemia em seus alunos. A A9 tem uma visão otimista sobre o professor no sentido de que se ele quiser, consegue ajudar o aluno, mas também questiona as dificuldades enfrentadas por eles.

A próxima modalidade encontrada foi a de tempo integral. Essa modalidade apareceu em escolas com mais estruturas, ou seja, escolas que possuem espaço suficiente para ofertarem mais de um turno e fornecer todos os elementos necessários para que os alunos permaneçam na escola o dia todo. Questionadas sobre como está se dando o processo de implementação do API, as escolas A2, A10, A11, A14 relataram certa tranquilidade nesse processo, uma vez que já vinham buscando oferecer aulas de reforço para aqueles alunos com dificuldades no aprendizado e como possuem estrutura para oferecerem a modalidade de tempo integral, fazem uso do segundo turno para ajudarem os alunos com dificuldades como é o caso da A2, A7:

Se vocês virem a programação da tarde, é todinha acompanhada pela direção. Se o aluno tem alguma dificuldade a gente já pega ele e trabalha no período da tarde.

Você pode ter certeza que a nossa proposta de intervenção pedagógica tem sido de primeira qualidade (A2, 2022).

Tem um aluno aqui que chegou há 15 dias, fizemos uma avaliação e constatamos que ele não sabia operações básicas, já pegamos esse aluno e começamos a dar uma atenção especial, e a gente consegue fazer isso no período da tarde. Cada aluno aqui a gente consegue dar um tratamento especial, individualizado (A7, 2022).

Com base nas entrevistas, é perceptível as vantagens das escolas que conseguem oferecer a modalidade de tempo integral, uma vez que é mais fácil cumprir com os objetivos propostos do API. Esse talvez fosse o modelo ideal de aplicação para todas as escolas, mas como já foi apresentado aqui, nem todas as escolas possuem estruturas adequadas para tal modalidade. Além disso, não se trata apenas de estrutura, como é o caso da escola A8:

Eu queria implementar uma turma de tempo integral aqui, Fiz a solicitação para a Secretaria, ela me perguntou se eu tinha sala pra isso e eu disse que sim. Mas não é só sobre sala. Eu vou colocar os meninos o dia todo aqui e vou oferecer o que pra eles? Não tem uma aula de robótica, uma aula artística, nada. Ai eu prefiro não ter e olha que tem muito pai querendo.

Com isso, é incontestável a dificuldade da implementação de mais escolas com tempo integral, pois demandam estrutura adequada e questões pedagógicas como oferta de outras atividades para além das já ofertadas no período convencional.

As outras duas modalidades como o sexto horário e aulas no contra turno também aparecem em contextos de escolas com mais estruturas, mas principalmente com uma maior aproximação da escola com a comunidade. Essas modalidades visam mapear aqueles alunos que estão com mais dificuldade e, posteriormente, os direciona para aulas de reforço, ou no sexto horário, intitulado de aula extra, ou em algum momento da tarde ou da manhã como pontua a escola (A7, 2022).

O fato da escola estar próxima da comunidade fica tudo muito mais fácil. A gente aqui faz um atendimento grande no contra turno. A gente tem duas estagiárias que estão nos ajudando junto com a vice-diretora que também está coordenando esses trabalhos. Então, a gente faz esse trabalho, atendimento com as crianças, três vezes por semana elas vem aqui de tarde. Estão próximas, aí facilita. (A7, 2022).

Com base na existência da discricionariedade atrelada aos contextos específicos de cada escola, do mesmo programa (API) elaborado para diminuir os impactos da pandemia no aprendizado dos estudantes da rede pública municipal de ensino de Viçosa, acabou resultando em três modalidades distintas para o alcance da meta do programa, mas outro elemento que também influenciou totalmente as ações das escolas tem relação direta com a não disponibilização de mais profissionais para as escolas garantidas pelo API. É unânime por parte de todas as escolas entrevistadas que para a melhor execução do API, seria importante

que a Secretaria Municipal de educação oferecesse professores de reforço para todas as escolas. Como a demanda de todas elas, tornaram-se elevadas por conta dos efeitos da pandemia, até mesmo supervisoras e vice-diretoras estão ministrando aulas de reforços para dar conta. Isso acaba sobrecarregando toda a escola e, por vezes, é necessário adotar estratégias para dar continuidade no trabalho individual como é o caso da escola A11:

Cada aluno aqui da nossa escola tem um caderno. Um caderno seu lá na biblioteca, onde fizemos o cantinho de reforço. Porque se eu estou trabalhando com o Daniel hoje, mas amanhã eu não venho a aula, o Daniel não fica sem aula não. Por quê? Porque a Debora pode pegar o caderno da Daniel e ver da onde parou e seguir dali pra frente, Dentro do Plano que foi traçado pra isso (A11, 2011).

Na tentativa de suprir a lacuna da ausência desses profissionais específicos, algumas escolas fazem parcerias com instituições superiores, como por exemplo, a A10:

Eu tinha aqui disponível a quadra esportiva, ai o pessoal da atlética de Medicina da Universidade Federal de Viçosa me procuraram querendo usar a quadra. Ai eu disse, olha, eu empresto, mas com uma condição, que vocês ofereçam aulas de reforços para os alunos aqui da escola. (A10, 2022).

Assim, os alunos da atlética garantiram um local para treinar e a escola conseguiu voluntários para aplicar aulas de reforços em seus alunos. É perceptível que, com base na margem dada pela discricionariedade, todas as escolas de alguma forma dentro do seu contexto se adaptaram para melhor atender aos objetivos postos pela Secretaria Municipal de Educação através do API. Entretanto, surge o questionamento a ser respondido no próximo tópico: quais as consequências de toda essa discricionariedade?

6.2 OS EFEITOS DA DISCRICIONARIEDADE

A análise documental do API, juntamente com as entrevistas realizadas, mostra que a responsabilidade de executar toda a política pública voltada para a recuperação dos alunos no período pós-pandemia, ficou a cargo da escola, mas especificamente do professor. O problema está no fato do API ser uma proposta genérica e que não especifica como cada escola deve lidar com os obstáculos que poderão aparecer. Ele diz como fazer, mas não fornece os instrumentos adequados para tal.

Em um cenário ideal, para que todas as escolas pudessem executar com perfeição o plano, teriam que ter estruturas físicas e pedagógicas adequadas, mas esse cenário não é novidade e vem se arrastando antes mesmo da pandemia. A desigualdade na educação brasileira já se fazia presente e as entrevistas mostraram como muitas escolas não possuem

estruturas suficientes para proporcionarem aos seus alunos uma boa educação. Assim, como foi descrito acima os motivos que levam a existência da discricionariedade nas escolas e de como fazem o uso dela, é possível afirmar que no contexto escolar os efeitos da discricionariedade são os mais positivos possíveis.

Brodkin (2007), em seus estudos, mostrou que a discricionariedade é necessária, uma vez que os serviços públicos precisam de respostas para demandas específicas e muitas vezes complexas. Isso também aparece aqui na pesquisa, principalmente quando o contexto de cada escola faz com que em um mesmo plano de ações, elas utilizem de vários meios para que o mesmo seja realizado, como elencado nas modalidades ofertadas pelas escolas visando à recuperação dos alunos. Brodkin (2007) também defende que através da discricionariedade os Burocratas de nível de rua controlem melhor os serviços e a entrega de seus resultados. Fica evidente que as escolas conseguem se adaptar e dentro de suas respectivas realidades entregarem melhores resultados.

Meyers e Vorsanger, (2010) destacam a inevitabilidade da discricionariedade e colocam-na como meio para adaptar as atividades individuais, levantando o questionamento sobre como ficaria o controle da discricionariedade. Os Autores temem que na ausência de accountability desse processo, possa moldar como os atores irão escolher quem deve ou não receber a política pública. Mas não é o caso do contexto das escolas do município de Viçosa. O API estabelece que com base em avaliações realizadas pelos órgãos Federais e Estaduais cada aluno será avaliado da mesma forma e com base em suas defasagens apresentadas nessas avaliações deverão receber atendimento personalizados. E isso só é possível com a total discricionariedade que as escolas possuem para execução das suas tarefas e que vai de encontro com o pensamento de Pires (2009), que demonstrou em seus estudos que quando mais os fiscais receberam poder discricionário, foram capazes de produzirem melhores resultados.

Mas nesse caso também é importante dizer que a discricionariedade se tornou um mal necessário para as escolas. Em um cenário ideal, todas elas deveriam possuir as mesmas condições para executarem o API. A pesquisa possui a limitação e não pode afirmar que determinada estratégia utilizada pela escola X ou Y possa ser melhor. Mas supõe que algumas escolas, ainda que tenham se adequadado para executarem da melhor maneira o API, estão em desvantagens e conseqüentemente isso irá refletir ou reforçar ainda mais a desigualdade no ensino.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito desse artigo desde o início foi fazer um debate acerca de como a discricionariedade afetaria o processo de implementação do API. Uma vez que como bem coloca Gofen (2014) e Tummers (2011), na literatura já não se discute se existe ou não a discricionariedade, mas de que maneira ela ocorre e seus efeitos nos programas governamentais. Ficou evidente com a pesquisa de que os contextos específicos de cada escola influenciam diretamente no aparecimento da discricionariedade, mas principalmente na forma como irão fazer uso dela.

Nesse caso específico, o uso da discricionariedade foi benéfico, pois permitiu que as escolas que tinham poucos recursos estruturais e pedagógicos se adaptassem para atender e cumprir da melhor forma os objetivos propostos pela Secretaria Municipal de Educação de Viçosa na tentativa de recuperar a defasagem do ensino por conta da pandemia nos alunos da rede básica de ensino. Como base no objetivo posto pelo API as escolas adotarem estratégias específicas e próprias para atingirem o mesmo objetivo.

Para além da positividade do uso da discricionariedade, um ponto importante a ser defendido na pesquisa, ela acaba proporcionando um aprimoramento da política pública em si. Quando o API foi elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Viçosa, não foram previstos desafios ou situações que poderiam implicar em uma falha do programa. Ele foi elaborado de forma teórica e dentro de um idealismo do que se esperava de cada escola. Quando isso é recebido por elas, para além de entender o que está sendo proposto elas precisaram traduzir isso em ações concretas. Como Meyers e Vorsanger (2010), muito do que é produzido no serviço público acaba sendo intangível e demanda interpretação e tradução. Ou seja, se não fosse pela adaptação de cada escola, não seria possível a execução do API, uma vez que ele não forneceu todas as estruturas adequadas para que as atividades fossem executadas, apenas transmitiu orientações. Mas o próprio uso da discricionariedade contribuiu com um aprimoramento do API.

Percebe-se que uma única política pública, gerou quatro modalidades distintas de atuação e, com elas, é possível debater e identificar qual funciona melhor e deveria ser adotada por todas as escolas. A pesquisa não tem a finalidade de dizer qual método adotado é melhor do que o outro, mas fica evidente que umas funcionam melhores do que as outras. No caso das escolas que possuem estruturas adequadas, o modelo de tempo integral parece ser o mais adequado para esse contexto de recuperação da aprendizagem dos alunos. Isso só reforça que para além do API fornecer diretrizes e orientações para que as escolas possam lidar com

esse período de retorno das aulas de forma presencial, ele deve também oferecer estrutura adequada para todas as escolas e profissionais suficientes para darem conta de toda a demanda. Uma realidade que está distante atualmente de muitas escolas da rede municipal de ensino do município. Para que muitas delas possam oferecer também a modalidade de tempo integral, muito investimento ainda precisa ser feito por parte da Secretaria Municipal de Educação.

Esse fator investimento é fundamental para que a desigualdade na aprendizagem dos alunos possa ser reduzida. Esse argumento vai de encontro com uma pesquisa realizada por Oliveira e Paes de Carvalho (2019), que buscaram entender como as desigualdades escolares se reproduzem na implementação de políticas desenhadas para combatê-las. As autoras constaram que por carência de funcionários e com a falta de um coordenador pedagógico para fazer a tradução e conexão entre os diferentes segmentos que iriam realizar os trabalhos, fez com que os servidores tivessem que realizar um processo de triagem de quem iria receber ou não o serviço ainda mais severo e com base no cenário de escassez não conseguiam atender da melhor forma todos os alunos.

É importante destacar a notável tentativa da Secretaria Municipal de Educação de desenvolver um plano de ação de forma inédita para suprimir as lacunas deixadas pela COVID-19 na rede municipal de Ensino. O atual cenário ainda é novidade para todos e demanda esforços coletivos para conseguir atacar a desigualdade na educação que foi amplamente ampliada pela pandemia. Na falta de ação até o presente momento do Governo Federal em que nenhum momento lançou nenhum programa para atacar esse problema, é no contexto local que estão sendo desenvolvidas ações de combate à desigualdade. Mas por falta dessa negligência do Governo Federal, ficam evidentes as limitações para a diminuição da desigualdade na educação Brasileira, uma vez que para além de diretrizes, as escolas demandam de mais investimentos em infraestrutura e mais profissionais qualificados e treinados para essa nova realidade imposta pela COVID-19.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 663–677, 2020.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 1, p. 41–67, 2005.
- CINGOLANI, L. **e State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13.** Maastricht: [s.n.].
- DAHL, Robert Alan; LIMONGI, Fernando; PACIORNIK, Celso. **Poliarquia: participação e oposição.** Edusp, 1997
- DIAS, R. B. **A trajetória da política científica e tecnológica brasileira: um olhar a partir da análise de política.** Tese (doutorado) - Instituto de Geociências. Campinas.
- DYE, Thomas. **Understanding Public Policy.** NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1975
- EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.** Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, P. **O Estado como problema e solução.** Lua Nova, n. 28-29, p. 107-157, 1993. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>
- FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. **Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas.** Cad. EBAPE.BR [online]. 2016, vol.14, n.3, pp.776-793. ISSN 1679-3951. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395129522>
- Grin, E. J., do Nascimento, A. B., Abrucio, F. L., & Fernandes, A. S. (2018). **Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 23(76).
- GRIN, E. J. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Revista Teoria & Sociedade**, n. 1, 2012.
- GLEESON, D.H.; LEGGE, D.G.; O'NEILL, D. **Evaluating health policy capacity: Learning from international and Australian experience.** Australia and New Zealand Health Policy, 6(3), 2009. DOI: 10.1186/1743-8462-6-3.
- GOMES, E. Relações Estado-Sociedade e Novas Capacidades Estatais para o Desenvolvimento entre os Países do BRICS: O Brasil em Perspectiva Comparada com a África do Sul e a Índia. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. **Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2016.

GOMIDE, A. de Á. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. **Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2016.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI**. Boletim de Análise Político-Institucional, p. 25-30, 2012.

Hajer, Maarten; **Policy without polity? Policy analysis and the institutional void**. Policy Sciences, 2003 HOWLETT, M.; RAMESH, M.; and PERL., A. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press, 2009.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios**. Instituto de Economia, UNICAMP, 2020.

RUA, M G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Brasília: ENAP, 1997. RUA. M. G.; ROMANINI, R. Para aprender políticas públicas – Unidade IX – A implementação de políticas públicas. [S.l., s.n.], [2013].

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy change and learning: the advocacy coalition approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (eds.). **Symposium on policy change and policy oriented learning**. Policy Sciences, v. 21, n. 2-3, 1988

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. SMITH, Kevin B. e LARIMER, Christopher W. The Public Policy Theory Primer. Boulder- -CO, Westview Press. 2009

SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research**. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

VIÇOSA. Lei nº 001/2021, de 04 de maio de 2020. Altera dispositivos das Leis nºs 2.540/2016, 2.608/2016, 2.609/2016, 2.769/2019 e dá outras providências (Reforma Administrativa). Disponível em: <<https://www.vicosa.mg.leg.br/institucional/noticias/2021/05-2021/camara-aprova-projetos-e-m-reuniao-extraordinaria>>. Acesso em: 13 set. 2021.

VIÇOSA. Organograma da administração municipal . Disponível em: <<https://www.vicosa.mg.gov.br/organograma>>. Acesso em: 13 set. 2021.

Viçosa (MG). In: ENCICLOPÉDIA dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 1959. v. 27. p. 426-432. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_27.pdf>. Acesso em: ago. 2021

WEIBLE, C. M., SABATIER, P. A.; McQUEEN, K. Themes and variations ; **Coalitions, science, and belief change: Comparing adversarial and collaborative policy subsystems.** The Policy Studies Journal, v.37, n. 2, 2009.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. **Coalitions, science, and belief change: comparing adversarial and collaborative policy subsystems.** The Policy Studies Journal, v. 2, n. 37, p. 195-212, 2009.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. **Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities.** Policy and Society, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. **Policy capacity: Conceptual framework and essential components.** In: WU, X. et al. (eds). Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice. cap. 1, 1-25, 2018.

ARTIGO 2 - O PAPEL DO BUROCRATA DE NÍVEL MÉDIO: ESTUDO DE CASO DOS GESTORES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA

RESUMO

O objetivo deste artigo é debater sobre a importância do burocrata de nível médio na implementação de políticas educacionais do Município de Viçosa. Assim, com uma abordagem qualitativa e tendo como estratégia de pesquisa, especificamente o estudo de caso, sendo uma boa estratégia de pesquisa quando se procura identificar o “como” e “por que” algum fenômeno acontece, as unidades de análise adotadas foram as escolas da Rede Municipal de Ensino do município de Viçosa, localizada na Zona da Mata Mineira. A coleta de dados se embasou nas entrevistas realizadas com diretoras e diretores das escolas e análise documental, disponibilizados pelas escolas, secretaria de educação do município e através do site institucional da prefeitura. Por meio da análise foi possível perceber uma importância significativa na atuação dos diretores e diretoras no processo de implementação de políticas públicas educacionais. Eles são responsáveis pelo funcionamento da escola. Para que o professor possa ministrar sua aula, ele precisa de um ambiente estruturado e conta com os diretores e diretoras para que os alunos tenham todas as condições necessárias para assistirem suas aulas, como direito ao transporte e alimentação. Fica evidente a distinção entre o burocrata de nível de rua e o burocrata de nível médio. Os diretores servem como conexão e ponte entre os professores (linha de frente) e a Secretaria de Educação (alto escalão) para que as políticas educacionais sejam implementadas da melhor forma. Essa análise levantou inúmeros questionamentos, sendo necessário o aprofundamento em pesquisas voltadas para o papel do burocrata de nível médio. A literatura é carente de estudos e definições referente à burocracia de nível médio e ainda é voltada para estudos em âmbito federal. Entender os impactos e o papel do burocrata de nível médio no processo de implementação de política pública é contribuir com programas governamentais mais eficientes.

Palavras-Chave: Implementação. Burocrata de nível médio. Direção escolar.

ABSTRACT

The purpose of this article is to discuss the importance of middle-level bureaucracy in the implementation of educational policies in the Municipality of Viçosa. Thus, with a qualitative approach and having as a research strategy, specifically the case study, being a good research strategy when it seeks to identify the “how” and “why” some phenomenon happens, according to the units of analysis adopted were the schools of the Municipal Education Network of the municipality of Viçosa, located in the Zona da Mata Mineira. Data collection is based on interviews with school directors and directors and document analysis, made available by schools, the municipality's education department and through the institutional website of the city hall. Through the analysis, it was possible to perceive a significant importance in the performance of directors in the process of implementing educational public policies. They are responsible for running the school. In order for the teacher to teach his class, he needs a protected environment and he has the directors and principals so that students have all the necessary conditions to attend their classes, such as the right to transportation and food. The distinction between the street-level bureaucrat and the mid-level bureaucrat is evident. The directors served as a connection and bridge between the teachers (front line) and the Department of Education (Senior level) so that educational policies were implemented in the best way. This questionable analysis calls into question the need for further research aimed at the role of the mid-level bureaucrat. The literature lacks studies and definitions referring to mid-level bureaucracy and is still treated for studies at the federal level. Understanding the impacts and the role of the mid-level bureaucrat in the public policy implementation process is to contribute to more efficient government programs.

Keywords: Implementation. Mid-level bureaucrat. school board.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 prevê a garantia de inúmeros direitos e um deles é o direito à educação, mas esse direito se divide em três principais dimensões, o acesso, permanência e aprendizagem, ainda que o Estado forneça escolas o suficiente, o desafio e a permanência desses alunos e principalmente a garantia e a consumação do direito que é o aprendizado acaba sendo concentrados na escola. Ela acaba ficando com toda a responsabilidade e o papel mais desafiador que é promover uma educação igualitária para todos e todas.

O direito à educação previsto na Carta Magna precisa ser materializado em serviços públicos concretos, ou seja, na ponta final isso precisa virar aulas que resultam no aprendizado dos alunos e é nesse ponto que se adentra na importância do professor que na literatura de implementação de política pública é denominado de “Burocrata de Nível de Rua” ou “Street-level Bureaucracy” (LIPSKY, 1980). São esses professores que estão na linha frente e são responsáveis pelas interações entre o Estado que tem o dever de fornecer o acesso à educação e o aluno que tem o direito de aprender.

Os estudos iniciais de processos de implementação de políticas públicas segundo Hill e Ham (1993) tinham foco a abordagem “Top-down”, assumindo o processo de implementação de forma hierárquica em que os burocratas na linha de frente eram apenas tomadores de decisão, ou seja, tradutores automáticos entre decisão e ação. Logo depois buscando estender o motivo pelo quais os programas governamentais falharam uma nova perspectiva de análise sobre a implementação de política pública nasce, denominada de “baixo pra cima” segundo Pressman e Wildavsky (1984). Os autores percebem que os burocratas possuem características e capacidade específica que podem afetar no resultado final da política pública. Lipsky (1980) destaca que pelo fato dos burocratas de nível de rua trabalharem diretamente com os usuários do serviço público, eles são responsáveis pela experiência do usuário, tanto negativo como positivo.

Ainda que essa nova visão trouxesse avanços nos estudos e entendimento do processo de implementação de políticas públicas, Pires (2011) levanta o questionamento se não existiriam atores intermediários entre a visão hierárquica do modelo *Top-down* e do modelo *bottom-up*, de quem constrói a política pública na ponta. Dai a importância de se pensar burocratas de nível médio no contexto de implementação de políticas públicas.

Se pegarmos a escola como exemplo, a responsabilidade de traduzir o direito à educação proposta pela constituição de 88 fica a cargo do professor, mas para que ele consiga

exercer a sua função precisa de um ambiente organizado e coordenado de trabalho. É nesse sentido que entra o papel do diretor ou diretora que aqui será defendido e conceituado como burocrata de nível médio. É o diretor que vai proporcionar condições adequadas e garantir todo o funcionamento da escola para que o professor execute sua função principal que é dar aulas.

Esse conceito é pouco estudado ainda na literatura e existem poucos estudos que buscam compreender a burocracia intermediária e como ela auxilia os burocratas de nível de rua. Nesse sentido, esse artigo levanta o questionamento; como o burocrata de nível médio pode contribuir com o burocrata de rua na implementação de política pública? Na tentativa de trazer elementos que contribuem com a literatura, e que debata o questionamento elencado acima, a pesquisa tem como objeto de análise os diretores dos colégios da rede básica de ensino do município de Viçosa. A pesquisa classifica o cargo de diretor escolar como um burocrata de nível médio, estando ele entre a Secretaria municipal de Educação e o professor.

Espera-se que com essa pesquisa, ela possa contribuir com novos elementos para o processo de implementação de política pública. Conforme destaca Oliveira (2009), os estudos desenvolvidos no Brasil referente à burocracia de rua estão ligada diretamente a burocracia de alto escalão, mais especificamente a burocracia federal e como os burocratas de nível de rua implementam as políticas do alto escalão. Isso acaba deixando de lado uma parte importante da compreensão de como que se dá o elo entre esses implementadores de alto escalão e os formuladores “burocratas de nível de rua”. Assim se justifica a importância de se estudar o papel daquele que vai fazer a ponte entre os dois.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 UM OLHAR SOBRE ATORES JÁ CONHECIDOS

É notória a importância das políticas públicas na melhora de vida do cidadão. É uma ferramenta que o Estado possui para o fornecimento de direitos, como o acesso à educação, saúde, segurança e etc. Mas cada vez mais temos uma população carente de bons serviços e o Estado sem conseguir a garantia de direitos básicos. Esse dilema não é atual, e chama atenção da literatura há mais de 40 anos que busca entender melhor o processo de implementação de políticas públicas. Essa questão fez com que Pressman e Wildavsky (1984) questionassem o

motivo dos programas governamentais falharem e buscar entender o déficit entre o que é formulado e o que é implementado.

Na tentativa de entender melhor o processo de implementação, Hill e Hupe (2002) destacam duas principais correntes teóricas. O modelo top-down, tem como base a hierarquia separando a administração da política, ou seja, acredita-se que a política é feita no topo, de cima pra baixo e a implementação começaria onde a política acaba. Nesse modelo, a execução aconteceria exatamente como foram concebidos no topo, sem nenhuma alteração. Esse modelo foi bastante criticado por desconsiderar o indivíduo que está na ponta da implementação de políticas públicas. Indivíduos esses que segundo Scharpf (1997) são datados por características, capacidades e percepções específicas que podem influenciar no contexto da política pública. Nasce então o segundo modelo, bottom-up. Segundo (LOTTA, 2014), esse modelo irá enxergar a política pública de forma mais flexível de modo que o processo de implementação pode transformar as políticas originais. Ou seja, o processo de implementação será fundamental pois ele marcará o sucesso ou o fracasso da política pública.

O processo de implementação depende de pessoas para que os serviços governamentais e políticas públicas sejam entregues. São eles que mantêm contato diretos com os cidadãos. Aqui, esses servidores são denominados de “burocratas de nível de rua”, conceito elaborado pela primeira vez por Lispky (1980). O autor busca entender o que existe em comum entre vários tipos de profissionais e percebe que mesmo os profissionais desempenhando políticas públicas distintas, existem vários elementos em comum entre eles. A partir dos estudos de forma pioneira de Lispky (2010), demonstrando a importância de se estudar os operadores de linha de frente das políticas públicas, muitas outras obras vieram depois na tentativa de entender os impactos dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas como é o caso de Maynard-Moody e Musheno (2003), que buscaram entender o que os trabalhadores de nível de rua fazem e o motivo que os levam a fazer o que fazem.

Para Faria (2003), ainda que os estudos sobre políticas públicas tenham avançado no Brasil, ainda é dada uma menor relevância à fase de implementação, além da grande fragmentação organizacional e temática. Isso faz com que várias lacunas sejam criadas, deixando atores importantes nesse processo e fazendo com que modelos analíticos não deem conta de analisar todo o contexto do universo dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas.

Na tentativa de contribuir com o avanço da literatura e do campo de estudos de políticas públicas, a pesquisa defende a ideia de que dentro da concepção de burocrata de nível de rua existem diferentes níveis e tipos de burocratas que merecem mais atenção. Oliveira (2009), pontua que a maioria das pesquisas existentes no Brasil sobre burocracia pública concentra-se apenas no alto escalão, voltada para a burocracia federal e seus impactos na produção de políticas públicas. Com isso o autor questiona que poucos são os estudos voltados para compreender a burocracia intermediária que irá fazer o elo entre os implementadores de rua e os formuladores de políticas públicas. Pires (2011) defende a ideia que entre o modelo top-down e bottom-up, existam os burocratas de médio escalão, sendo eles o principal foco dos estudos desse artigo. Esse pensamento também vai de encontro com Oliveira (2008) quando é pontuado que existe pouca compreensão acerca dos atores que se encontram no meio entre quem está formulando e aqueles que estão implementando.

Mas o que pode ser classificado como burocrata de médio escalão? Para Pires (2012), a burocracia de médio escalão seriam os coordenadores, diretores e os atores das organizações como um todo que teriam a capacidade de fazer a tradução entre as estratégias formuladas pelo alto escalão para aqueles que irão implementar a política pública.

Em um estudo publicado por Freire, Viana e Palotti (2015), intitulado de “Influência Sobre o Processo Decisório: O que explica o Protagonismo da Burocracia Federal de Médio Escalão, destaca que a partir da década de 1980 houve uma emergência dos burocratas de médio escalão no país”. Os autores trazem dados do Governo Federal e mostram que os cargos de direção e assessoramento superior de níveis 4 e 5 tiveram crescimento de 107% e 91% desde os anos de 2013 e que esses cargos seriam ocupados por coordenadores e diretores de equipes responsáveis por fazer a ponte entre o burocrata de nível de rua e o alto escalão do Governo Federal.

Oliveira e Abrucio (2018) pontuam que as pesquisas sobre burocracia de nível de rua acabam priorizando a atuação dos funcionários públicos que lidam diretamente com os cidadãos, dando exemplos dos professores, médicos, guarda e etc. Mas acabam deixando de lado nessas análises os funcionários que comandam os funcionários do nível de rua, mas que não necessariamente irão ocupar o alto escalão, sendo chamados de burocratas de médio escalão como os diretos de hospitais e escolas.

Na tentativa de caracterizar o burocrata de médio escalão em relação às demais categorias Oliveira e Abrucio (2018), pontua que a diferença está na autonomia dos burocratas de médio escalão em termos de recursos públicos disponível para a implementação. Mesmo que não seja a mesma quantidade de recurso do alto escalão, o

burocrata médio possui uma soma considerável de recursos sob seu comando, algo que não está disponível para os burocratas de rua, como é o caso de professores, médicos e policiais que lidam com a população de modo geral, mas sem lidar com recursos diretamente. No quadro abaixo, Oliveira e Abrucio (2018), faz uma comparação entre os três tipos de burocratas:

QUADRO 1 - CARACTERIZAÇÃO DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO, EM COMPARAÇÃO COM OS DEMAIS NÍVEIS/ CATEGORIAS DA BUROCRACIA PÚBLICA

Variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública	Alto escalão	Burocracia de Médio Escalão	Burocracia de nível de rua
Define diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Não	Não
Coordena diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Sim	Não	Não
Sugere diretores gerais do equipamento público	Sim	Sim	Não
Indicado - em vez de concursado - para o cargo	Sim	Sim ou não (varia conforme a pasta/área ou Unidade da Federação - UF)	Não*
Lida diretamente com recursos públicos	Sim	Sim	Não
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	Não	Sim	Sim
Encontra-se em contato com o público-alvo	Não	Sim ou não (varia conforme a atuação: se em serviço público ou na gestão de programa)	Sim
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	Não	Sim	Não

Fonte: Oliveira e Abrucio (2018, p. 13)

A partir do quadro Oliveira e Abrucio (2018) demonstram que a burocracia de médio escalão pode se comportar como uma burocracia de alto escalão, mas também como um burocrata de nível de rua, tendo elementos que diferenciam de ambas. É o que os autores chamam de “direção intermediária” podendo assumir cargos de gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores. Fica em destaque o fato dos burocratas de nível médio não terem como função exclusivamente o atendimento ao público-alvo, mas sim a coordenação do processo e principalmente daqueles que irão implementar o serviço no final.

Lotta, Pires e Oliveira (2015) buscaram através de uma extensa e sistemática revisão da literatura nacional e internacional definir e categorizar meios para estudar e definir os burocratas de médio escalão (BMEs). Os autores identificaram três principais perspectivas analíticas sobre a atuação dos BMEs, sendo a Perspectiva estrutural, a perspectiva da ação individual e a perspectiva relacional. Lotta, Pires e Oliveira (2015) destacam que a perspectiva estrutural consiste no papel dos burocratas e no lugar que ocupam as estruturas organizacionais. Eles são compreendidos como engrenagens da estrutura organizacional. Já na perspectiva da ação individual direciona para as suas decisões e ações individuais, voltadas para o seu poder de iniciativa e potencial de empreendedorismo. E por fim, a perspectiva relacional busca entender as relações que esses atores estabelecem com os demais do entorno. Sendo o conector entre o que é construído (regras) e a sua aplicação na prática, ou seja, entre o mundo da política e do implementador na ponta. Assim ele vai ser responsável por construir o consenso em torno das políticas públicas.

Assim, a partir da literatura aqui apresentada, fica evidente que o burocrata de nível médio possui poder de interferir tanto na formulação quanto na implementação da política pública e evidencia a importância de se estudar esses atores no processo de implementação de políticas públicas, mapeando quem são, o que eles fazem, quais suas interações e como negociam. Nesse caminho, a pesquisa vai em busca de contribuir com a literatura e mostrar qual o papel e a importância dos diretores na implementação de políticas públicas educacionais do município de Viçosa.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção são descritos os procedimentos metodológicos que foram adotados ao longo da pesquisa. De início é colocado os processos relacionados à classificação geral da pesquisa e caracterização da área de estudo, no segundo momento o detalhamento dos objetos analisados, em terceiro sobre a coleta de dados e por fim como se deu o processo análise de dados.

3.1 CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA E CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

Para alcançar os objetivos da pesquisa foi realizado um estudo de caso baseado no município de Viçosa-MG. Conforme Yin (2001), o estudo de caso é uma boa estratégia de pesquisa quando se procura identificar o “como” e “por que” algum fenômeno acontece, e quando o pesquisador possui poucas informações sobre o assunto e procura levantar mais informações para enriquecer a análise e consolidar seu estudo. Dessa forma, por demandar uma análise de cunho interpretativo dos dados coletados, optou-se por um estudo com abordagem qualitativa para que sejam alcançados os objetivos desta pesquisa.

Além da proximidade com as escolas que permite o pesquisador uma investigação mais aprofundada, a escolha do caso em análise também se justifica por Viçosa-MG, ser considerada uma cidade voltada para a educação, tendo no seu quintal uma das mais renomadas universidades públicas do país, a Universidade Federal de Viçosa. O ambiente contribui para uma análise mais aprofundada acerca da atuação das diretoras e diretores da rede municipal de ensino da cidade e de seus impactos na implementação de políticas públicas educacionais.

3.2 COLETA DE DADOS

No intuito de alcançar o objetivo da pesquisa, foram adotadas duas técnicas para a coleta de dados. Sendo a pesquisa documental enquanto dados secundários e a entrevista em profundidade, enquanto dados primários. Antes de ir a campo e realizar as entrevistas, foi feita a coleta de informações através de uma pesquisa documental de documentos oficiais das escolas do município e também da Secretaria Municipal de Educação, por meio de seu site institucional. Além disso, foram consideradas informações disponíveis em normas (leis, decretos, atos normativos), atas de reunião, relatórios técnicos, dentre outros documentos que foram considerados relevantes para a pesquisa. Os documentos que foram analisados são descritos no quadro abaixo:

QUADRO 2 – LISTAGEM DOS DOCUMENTOS ANALISADOS.

Tipo de Documentos	Fontes
Currículo Referência de Minas Gerais - CRMG	- Sites Governamentais - Prefeitura Municipal
Base Nacional Comum curricular- BNCC	
Resolução SEE n 4.692, de 29 de dezembro de 2021	
Lei de diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB)	
Projeto político pedagógico das escolas (PPP)	
Regimentos internos das escolas	
Proposta de Ações Pedagógicas de intervenção da Secretaria Municipal de Educação de Viçosa voltada para o período pós-pandêmico	
Relatórios e documentos da Secretaria Municipal de Viçosa	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na segunda técnica de coleta de dados, foi utilizado a entrevista em profundidade, guiadas por um roteiro básico. Segundo Robles (2011), essa técnica de coleta possui um papel importante para compreender melhor os fenômenos sociais, pois por meio de diversos encontros de modo presencial entre o pesquisador e os atores entrevistados, é possível compreender a individualidade do ator e o ambiente onde ele vive. No Quadro abaixo são descritas todas as entrevistas realizadas, tanto com os diretores, quanto com a secretaria municipal de Educação:

QUADRO 3 – ENTREVISTADOS POR SEGMENTO (DIRETORES E SECRETARIA DE EDUCAÇÃO)

Diretores			
A1	Escola Urbana	A8	Escola Urbana
A2	Escola Rural	A9	Escola Rural
A3	Escola Urbana	A10	Escola Urbana
A4	Escola Urbana	A11	Escola Urbana
A5	Escola Urbana	A12	Escola Urbana
A6	Escola Urbana	A13	Escola Urbana
A7	Escola Urbana	A14	Escola Rural
Secretaria de Educação			
S1	Secretaria Executiva da SME	S3	DIRETORIA ADMINISTRATIVA
S2	DIRETORIA PEDAGÓGICA		

Fonte: Elaborado pelo autor

No total foram realizadas 17 entrevistas, com uma média de duração das entrevistas cerca de 40 minutos. Sendo 14 entrevistas com diretoras e diretores e 3 entrevistas com integrantes da Secretaria Municipal de Educação do município de Viçosa. Todas as entrevistas posteriormente foram transcritas e analisadas.

3.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Os dados coletados por meio de documentos e entrevistas foram submetidos a uma análise estritamente qualitativa com destaque para a análise de conteúdo. De modo geral, a análise de conteúdo será aplicada em torno de três etapas cronológicas definidas por Bardin (2011), que compreenderam: a (i) pré-análise, isto é, organização, operacionalização e sistematização das informações obtidas através das entrevistas e todo o material reunido. As entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra. Este processo permitiu a reprodução exata dos depoimentos; (ii) a exploração ou análise do material tendo feito o uso de técnicas como a codificação e a categorização, emergindo desta análise quadros de referência; (iii) e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação, trazendo a reflexão, embasada nas fontes empíricas, de modo a estabelecer as conexões entre a realidade e a teoria.

Segundo Richardson *et al.*(1999), a análise de conteúdo deve basear-se em uma definição precisa dos objetivos da pesquisa, que variam em cada análise e condicionam a diferença das técnicas utilizadas. Neste sentido, as categorias de análise foram elaboradas ao longo da pesquisa. A análise de conteúdo, teve como base as categorias teórico-empíricas definidas na tabela abaixo:

QUADRO 04 – CATEGORIAS TEÓRICAS PARA ANÁLISE DOS RESULTADOS

Categorias	Indicadores das Categorias	Tipos de Coleta e Análise dos Dados Utilizados
1- Perspectiva estrutural	- Papel dos burocratas de nível médio - Lugar de ocupação na estrutura organizacional	Análise de Conteúdo dos Documentos coletados e entrevistas
2- Perspectiva da ação individual	- Decisões e ações individuais - Poder de iniciativa - Empreendedorismo	Análise de Conteúdo dos Documentos coletados e entrevistas
3- Perspectiva relacional	- Relações com os demais atores - Conector entre o que é construído e o que de fato é aplicado	Análise de Conteúdo dos Documentos coletados e entrevistas

Fonte: Elaborado com adaptações segundo Lotta, Pires e Oliveira (2015)

A partir de tais procedimentos, considera-se que a metodologia apresentada pode contribuir para o alcance do objetivo deste artigo, uma vez que permitiu compreender de maneira mais clara como o burocrata de nível médio (diretas e diretoras) do Município de Viçosa contribui para a implementação de políticas públicas educacionais.

4. RESULTADOS

4.1 PERSPECTIVA ESTRUTURAL: DEFININDO O PAPEL DO BUROCRATA DE NÍVEL MÉDIO

Desde que o termo “Burocrata de Nível de Rua” apareceu pela primeira vez em Lipsky (1980), buscando entender o papel desses atores no processo de implementação da política pública, muito se avançou na literatura desde então, mostrando a importância dos BNR no processo de entregas de serviços públicos. Sendo eles responsáveis por moldar a política pública e adapta-la para sua realidade local. Porém, são muitos os atores na linha de frente da gestão pública e alguns questionamentos se tornam necessários como a comparação entre um professor de uma escola e um diretor. Seriam todos eles burocratas de nível de Rua? O professor e o diretor se enquadram nas mesmas funções? Essa pesquisa acredita que não e defende que é preciso um novo olhar sobre velhos atores.

Oliveira e Abrucio (2011), fala da importância de aprofundar no entendimento sobre a burocracia intermediária, que estaria entre os implementadores e os formuladores das políticas públicas. Como Exemplifica Pires (2011), seriam os gerentes, dirigentes e supervisores responsáveis por operacionalizar e mediar as decisões do alto escalão. Assim, nesse contexto, a pesquisa quer pensar o papel do Diretor escolar nesse processo. Entre uma política educacional formulada pelo alto escalão, espera-se que o professor possa implementá-la, mas nesse meio, o diretor pode ter papel fundamental para que isso ocorra. Questiona-se então sua função e como ele influencia o funcionamento da escola e o ambiente para que o implementador, no caso o professor, possa executar da melhor maneira suas funções. No intuito de responder essas questões, todos os diretores e diretoras da rede de ensino básico do Município de Viçosa foram submetidos a uma análise para contribuir com o debate.

Questionados sobre o que os levaram a serem diretores, três tipos de respostas apareceram. A primeira delas aparece na fala da A2, A5 e A6, “O desejo de fazer mais para a educação”. Importante destacar nessa fala, que ambos possuem mais de 20 anos de atuação enquanto professores, mostrando que estar na direção da escola, significa ir além das funções exercidas pelo professor em sala de aula. Nesse mesmo tom, a segunda resposta mais frequente das três aparece como “acreditar na educação” como motivo para serem diretoras e diretores e por fim a terceira fala tem ligação da motivação com a parte da gestão, como pontua o A3 e A7:

Eu sempre me identifiquei com a educação. Tenho quatro irmãs que são professoras, então eu fui me identificando com a questão da educação. E sempre busquei nesse período exercer todos os cargos que foi possível. Então eu fui diretor, fui vice. E assim, eu gosto muito, gosto muito. Gosto de trabalhar na parte administrativa, gosto de correr atrás de projetos, eu gosto de incrementar a escola (A3 2022)

Eu gosto muito da área de gestão escolar, sempre gostei de gestão como um todo. Eu sou formada em Educação Física, uma coisa que eu adoro. Eu gosto muito de dar aula também. Mas durante um tempo eu tive uma experiência numa escola de inglês trabalhando na parte administrativa e lá eu pude aprender muito e aquilo me motivou no sentido de trazer o que eu aprendi para a escola. (A11, 2022)

Com base na fala dos entrevistados, fica evidente que as funções atribuídas ao diretor vão além daquelas exercidas pelo professor. O diretor acaba sendo responsável para que a escola funcione de modo geral e forneça o ambiente adequado para que o professor possa conseguir ministrar suas aulas.

Através dos dados coletados, a pesquisa busca dialogar com os resultados do trabalho apresentado por Oliveira e Abrucio (2018), mencionados na literatura acima, que buscaram diferenciar o papel do burocrata de nível médio e do de rua, através de escolas do Estado de

São Paulo, tendo como objetivo de análise o mesmo que a presente pesquisa, os diretores de escolas. Na elaboração da pesquisa, os autores justificaram como metodologia adotada o uso da etnografia por entender o tema “burocrata de nível médio” ainda muito pouco explorado pela literatura e que antes de transformar esse objeto em categorias de análise para projetos futuros, seria necessário uma aproximação direta com ele. Com base nessa aproximação, Oliveira e Abrucio (2018), elaboraram um quadro que faz a comparação entre a Burocrata de Alto escalão, Médio e de rua. Através desse quadro comparativo, também será posto o contexto educacional do município de Viçosa, sendo analisado conforme seu contexto local. Os resultados são descritos no quadro abaixo:

QUADRO 5 – QUADRO COMPARATIVO COM OS DADOS DA PESQUISA ELABORADA POR OLIVEIRA E ABRUCIO (2018),

Variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública	Alto escalão Secretaria Municipal de Educação	Burocracia de médio escalão (Diretoras e Diretores)	Burocracia do nível da rua (Professores)
Define diretrizes gerais do equipamento público	Sim e Não	Não	Não
Coordena diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Sim	Não	Não
Sugere diretrizes gerais do equipamento público	Sim e Não	Sim	Não
Indicado – em vez de concursado – para o cargo	Sim	Sim	Não
Lida diretamente com recursos públicos	Sim	Sim	Não
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	Não	Sim	Sim

Encontra-se em contato direto com o público-alvo	Sim e não	Sim e não	Sim
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	Sim	Sim	Não

Fonte: Oliveira e Abrucio (2018), com adaptações para os resultados da pesquisa

Oliveira e Abrucio (2018) colocam que um ponto que diferencia o burocrata do alto escalão dos demais está no poder dele definir diretrizes gerais do equipamento e de fato isso também fica evidente nos resultados obtidos. Porém, diferentemente da pesquisa dos autores que analisaram apenas o contexto das escolas, por ter mais aproximação com o objeto estudado, no caso dessa pesquisa, foi possível analisar tanto as escolas como a secretaria Municipal de Educação. Nesse caso, é importante destacar que a Secretaria Municipal de Educação, pode se enquadrar tanto como um burocrata do alto escalão, como um burocrata de nível médio. Será posto aqui os dois cenários, sendo o primeiro deles, o Ministério da Educação definido como burocrata de alto escalão, a Secretaria Municipal de educação, de médio escalão e a Escola como um todo enquanto burocrata de nível de rua. E o segundo, o cenário local, onde a Secretaria Municipal de Educação deixa de ser burocrata médio, para de alto escalão.

Por ser um órgão máximo da educação do Brasil, o Ministério da Educação vai delimitar as diretrizes básicas de toda a educação do país, que deve ser seguida por todas as escolas. A própria Constituição de 88 coloca que é competência somente da União Legislativa em matéria de educação. Ou seja, quem define toda a grade curricular que deve ser ofertada nas escolas é o Governo Federal. Portanto, nesse contexto, a secretaria Municipal de Educação seria enquadrada como um burocrata de nível médio. Em entrevistas realizadas com integrantes da secretaria municipal de Viçosa, ficou evidente que as ações realizadas na pasta tem como norte a Base Nacional Curricular (BNCC), diretrizes essas que foram estabelecidas pelo alto escalão nesse contexto. No cenário da Secretaria de educação enquanto burocrata de nível médio vai de encontro com as definições postas por Oliveira e Abrucio (2018). Ela não irá definir diretrizes gerais do equipamento, não irá sugerir diretrizes gerais do equipamento

público e irá se relacionar diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática.

Mas voltando para o cenário principal local e que classifica e entende a secretaria Municipal de Educação do Município de Viçosa enquanto Burocrata de alto escalão. Fica evidente a importância do aprofundamento dos estudos dos tipos de burocratas no contexto de implementação de políticas públicas. Nesse cenário alguns elementos se distinguem das definições postas por Oliveira e Abrucio (2018). Acredita-se que por ser considerado um município de médio porte, isso pode interferir nas relações e definições do papel dos burocratas. Os diretores das escolas possuem papel ativo na Secretaria Municipal de Educação, tendo reuniões semanais para sugerirem mudanças ou ajustes em ações realizadas pela pasta. Essas sugestões muitas vezes são adotadas enquanto diretrizes. Além disso, muitas secretárias que já passaram pela pasta, atuaram ou estavam atuando diretamente na rede municipal de ensino como professoras e diretoras e foram indicadas pelo Chefe do Executivo.

Outro ponto que também difere da pesquisa do Oliveira e Abrucio (2018), é que os burocratas de nível médio, no caso específico dos diretores podem ser indicados. A escolha do diretor ou diretora é feita através do voto direto, pela comunidade e pelos servidores da Escola. Mas caso não exista nenhum professor que queira se candidatar para ocupar o cargo, nas palavras da A10, “Quem escolhe é o prefeito”. Ela relata que no começo não queria ser diretora, mas como não apareceu ninguém querendo ocupar o cargo, com receio de o prefeito indicar alguém que não fosse agradar a comunidade escolar, ela se candidatou.

E por fim, no caso específico do município de Viçosa, a Secretaria Municipal de Educação enquanto burocrata de alto nível, também acaba tendo contato com o público. Nas palavras da Secretaria S1:

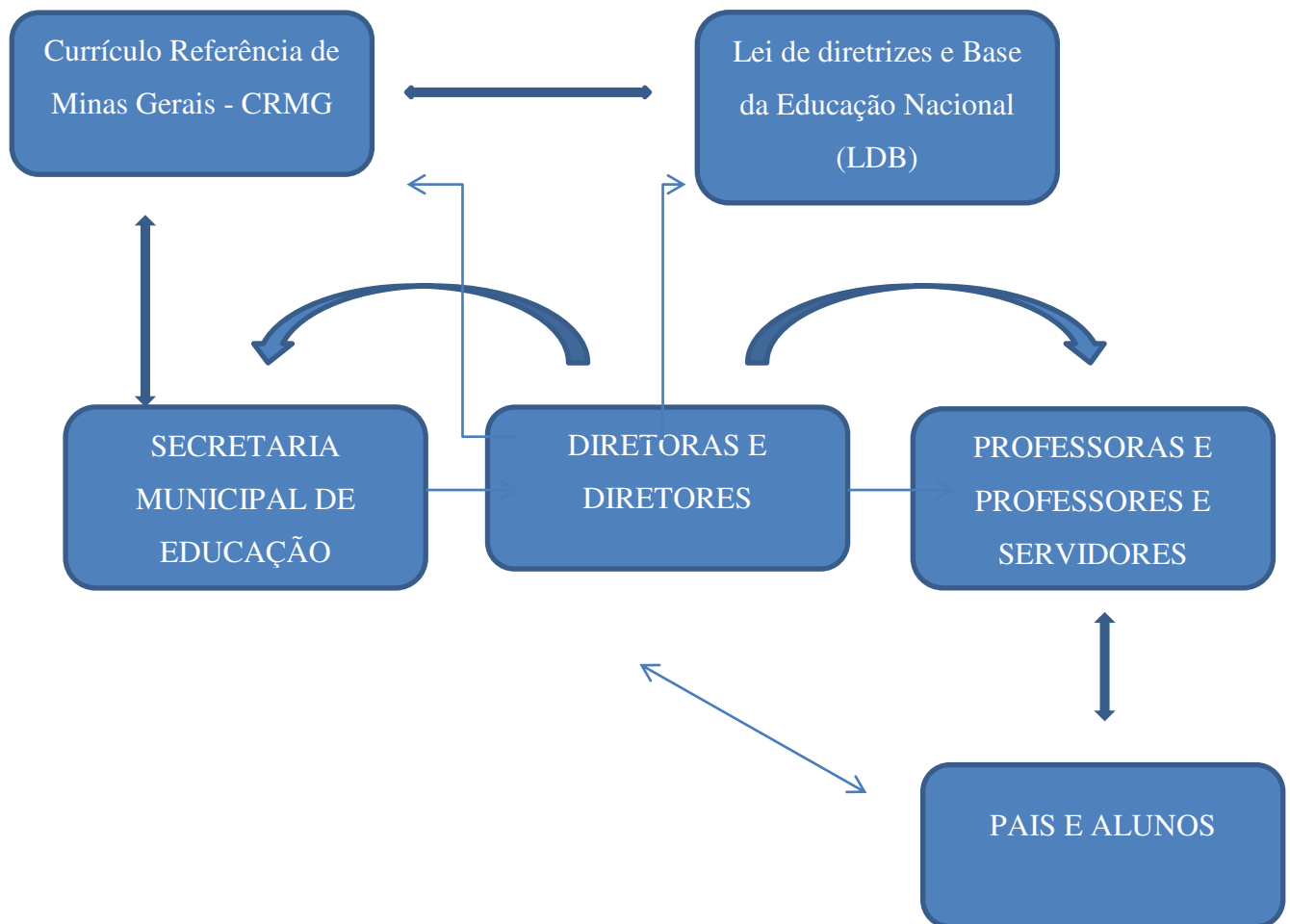
Tudo é resolvido na escola, a diretora que deve dar conta dos problemas, principalmente com os pais e os alunos. Mas Às vezes, algum pai não fica satisfeito com uma decisão tomada pela diretora e acaba vindo aqui na Secretaria de Educação. (S1, 2022)

Fica evidente que existe uma aproximação próxima entre a Secretaria Municipal de Educação e os diretores das escolas Municipais e faz com que no contexto local, os burocratas de nível médio tenham ainda mais destaque e importância na atuação e implementação de políticas públicas educacionais.

Outro ponto colocado por Lotta, Pires e Oliveira (2015), para entender o papel dos diretores e sua importância no processo de implementação, é definido pelo seu lugar de ocupação na estrutura organizacional. Com base no material coletado pela pesquisa, pode

identificar a seguinte ocupação dos diretores e diretoras na estrutura organizacional como um todo:

QUADRO 6 – O LUGAR DE OCUPAÇÃO DOS DIRETORES E DIRETORAS NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL



Fonte: Elaboração própria

Nas palavras de Lotta, Pires e Oliveira (2015), os BMEs, podem ser compreendidos como engrenagens de um mecanismo. Isso fica claro na fala das diretoras e diretores e de como eles se posicionam dentro dessa estrutura organizacional. A constituição de 88 garante o direito à educação e, portanto, para esse direito ser consumado, precisa ser transformado em aula pelos professores, mas para que os professores possam ministrar suas aulas, precisa de um ambiente adequado e de uma escola que funcione para que ele consiga exercer sua função. Em todas as entrevistas realizadas com os diretores, ficou claro que suas funções englobam ir além da sala de aula e encaram isso como um desafio maior. Nas palavras da A2, “O papel

do diretor é conectar, fazer com que a escola ande e funcione”. Cabe aprofundar mais, como as ações individuais dos diretores enquanto engrenagens, impactam toda essa estrutura organizacional, tópico que será debatido em seguida.

4.2 PERSPECTIVA DA AÇÃO INDIVIDUAL

Para Scharpf (1997), a burocracia de nível de rua é constituída por indivíduos com percepções e capacidades específicas e conseqüentemente isso irá afetar diretamente como são implementadas as políticas públicas. Nesse sentido, o mesmo também se aplica nos burocratas de nível médio. Cabe aqui identificar e debater de que maneira os diretores utilizam de sua discricionariedade e como isso afeta a escola como um todo.

A preferência, o contexto que o diretor está inserido e sua formação, contribuem diretamente para que ações sejam realizadas na escola, para além daquelas estabelecidas pela base curricular nacional. Durante a entrevista, os diretores foram questionados se existem parcerias de projetos com as escolas e como elas são construídas e ficou evidente o papel do diretor nesse processo. Todas as escolas atualmente possuem algum tipo de parceria, sejam com aulas esportivas como é o caso da A10, parcerias com a Universidade Federal de Viçosa e outras instituições de ensino. No caso do A3, ele enfatizou que acredita ser importante os alunos terem aulas de educação financeira e educação no trânsito, por isso, buscou parcerias para que essas aulas fossem ministradas. A A8 classifica como importante a aula de robótica para os alunos da sua escola e vem buscando possíveis parceiros para que essas aulas sejam ministradas. Essas parcerias estabelecidas pelos diretores enriquecem e aprimoram ainda mais o currículo escolar dos alunos.

A atuação discricionária dos diretores se torna importante principalmente porque fica evidente o cenário de desigualdade entre as escolas. E isso faz com que os diretores tenham que lidar com inúmeras situações distintas e como foi mencionado por todos na entrevista, uma vez que são responsáveis por tudo que acontece dentro da escola, precisam buscar solução para todas as situações que aparecem. Nas palavras da A9:

Eu tenho que dar conta de tudo, até quando o aluno não chega dentro da sala de aula para o professor. Por conta das estradas estarem ruins, por ser zona rural, muitos deles não chegam e eu acabo tendo que ir atrás, fico preocupada. (A9, 2022).

Esse mesmo problema com relação a chegada na escola aparece em todas as escolas localizadas em comunidades rurais. Como menciona a A14:

Quando eu cheguei aqui na escola, a primeira coisa que eu fiz enquanto diretora, foi entrar dentro do ônibus e fazer todo o trajeto que os alunos percorrem todos os dias para chegar até aqui, Porque a gente tem muito problema com o transporte por conta das estradas (A14, 2022).

A A14 também relatou que por conta da escola estar localizada em uma região rural, sempre é muito difícil para escola contar com a presença dos pais, uma vez que existem alunos que moram mais de 14 quilômetros de distancia da escola e tudo isso em estrada de chão. Ela conta que quando existe algum evento especial na escola, tenta mobilizar mais transporte escolar para que os pais possam ir juntos com seus filhos. Já no caso da A2, o problema com as estradas rurais, faz com que muitas vezes o alimento não chegue até a escola e ela precisa correr atrás para conseguir. Nas palavras dela:

Vamos falar da zona rural, o transporte, por causa da estrada, das estradas rurais, muitas vezes as crianças não chegam. Pra que a política publica aconteça tem que chegar. Até para a alimentação, pois caso ela não possa chegar. Às vezes eu venho mais tarde em época de chuva, pois caso o transporte com alimentos não cheguem, eu posso trazer da rua, não tenho vergonha de pedir doação. Eu tenho um grupo aqui do WhatsApp com toda a comunidade, que Às vezes eu digo que estamos precisando de fruta e de repente chega muita aqui (A2, 2022).

As diretoras acabam exercendo inúmeras funções e carregam no seu dia a dia várias situações delicadas. Muitas escolas alegam falta de estrutura adequada, principalmente com a falta de salas suficientes para atender toda a demanda da escola, com isso elas acabam tendo que utilizar os espaços da escola da melhor maneira. Como é o caso de escolas como a A12, A11, A04, A06, que transformaram bibliotecas em sala de reforço ou como o caso da A8, que lida com um cenário ainda mais difícil e teve que abrir mão da própria sala da direção para dar conta de atender todas as demandas da escola.

Ainda sobre cenários difíceis, as diretoras mencionaram que o recurso anual que elas recebem para a escola é muito pouco, para inúmeras demandas que aparecem na escola. Com isso, muitas vezes elas acabam realizando vaquinhas, fazendo eventos nas escolas e até mesmo indo atrás de empresas para conseguir atender todas as demandas da escola. Enquanto burocratas de médio porte, elas realizam funções que vão além do que deveriam fazer para conseguir manter a escola.

O poder de negociar e do empreendedorismo também ficou evidente enquanto atuação dos diretores em quanto BNMs. A A10 relata que após a pandemia, a demanda por aulas de reforço aumentaram ainda mais. Muitos alunos foram prejudicados pelo tempo em que não ocorrem aulas de forma presencial. Com esse aumento de demanda por aula de reforço, aumentou também a demanda por professores de reforço. A 10 relata que encontrou uma saída através de uma parceria:

Eu tinha aqui disponível a quadra esportiva, aí o pessoal da atlética de Medicina da Universidade Federal de Viçosa me procuraram querendo usar a quadra. Aí eu disse, olha, eu empresto, mas com uma condição, que vocês ofertem aulas de reforços para os alunos aqui da escola. (A10, 2022).

Assim, através da perspectiva da ação individual dos diretores enquanto burocratas de nível médio, fica claro a importância deles para que a escola funcione e proporcione todas as condições necessárias para que o aluno chegue na escola e permaneça nela, recebendo todos os cuidados adequados. Brodtkin (2007) coloca que a discricionariedade é necessária já que os serviços públicos precisam de respostas para demandas específicas. Nesse sentido, trazendo isso para a realidade dos diretores e diretoras, dentro da sua margem de atuação, eles conseguem atuarem nos mais distintos cenários para o melhor funcionamento da escola.

4.3 PERSPECTIVA RELACIONAL

Como está descrito no Quadro 5, as diretoras e diretores se relacionam com inúmeros atores e se encontram entre os formuladores de políticas públicas educacionais, no caso a Secretaria Municipal de Educação e os implementadores, sendo os professores. Nesse meio terno, eles acabam sendo responsáveis por traduzir ou nas palavras da A11, “Dar as ferramentas para acontecer” o funcionamento da escola e para que os alunos consigam aprender. Além disso, todos os professores e demandas que aparecem por parte dos alunos e dos seus pais ficam a cargo da diretora. São realizadas reuniões com os pais para entrega de notas de seus filhos e conversas individuais e além disso, lidam com situações específicas, como o relato da diretora A8:

Eu tive aqui problema com uma professora que é muito política, vamos assim dizer,. Agora por conta das eleições, ela chegou em sala de aula e disse para todos os alunos que quem tinha votado no Lula era tudo burro. Os alunos não gostaram nada e levaram isso para os pais. Aí todos os pais vieram na escola reclamar. Então tivemos que seguir o que manda o regimento interno da escola e reunimos a turma, abrimos um processo, foi complicado. Teve até pai de aluno querendo tirar o filho da escola, aí eu tive que conversar com cada um. Falei que esse tipo de situação poderia acontecer em outras escolas também (A8 2022).

É interessante notar que nesse caso, a diretora precisou lidar com um conflito que envolvia a professora, os estudantes e os pais. Ela atua nesse caso como o agente mediador e apaziguador na tentativa de buscar uma solução para o conflito. Mas um ponto que chama atenção está no uso do regimento interno da escola que aparece em outros casos também como relatados pela diretora A14:

Entrou uma professora nova aqui, ai ela teve uma briga feia com um aluno. Expulsou ele de sala de aula, não queria ele lá mais de jeito nenhum, Disse que ele nunca mais iria assistir uma aula dela. Eu na hora corri e busquei o regimento interno, nessas horas a gente sempre recorre a ele. Eu mostrei pra ela o que o regimento interno da escola dizia para ela ver que eu não estava tirando a autoridade dela, mas que existiam maneiras definidas pelo regimento para lidar com aquela situação e que o aluno não poderia ficar fora de sala (A14, 2022).

Percebe-se com base nesses exemplos que a diretora serve como uma espécie de guardião do regimento interno para que todos recebem os mesmos tratamentos dentro da escola. Isso é bastante importante pois remete a preocupação debatida pela literatura quando diz respeito aos limites da discricionariedade do burocrata e de como isso poderia afetar como um todo a implementação da política pública. Meyers e Vorsanger (2010) pontuam que sem um controle mínimo da discricionariedade, os burocratas poderiam agir conforme as suas vontades e preconceitos e fazer com que as suas ações e execução de suas obrigações possam afetar quem irá receber aquele serviço. E isso vai de encontro com a situação apresentada aqui. Se não existisse a diretora para lembrar a professora de como deve lidar com essa situação, ela aplicaria segundo a sua própria visão um castigo para aquele aluno. Assim, o burocrata de nível médio pode ser um agente que irá promover um melhor controle sobre a discricionariedade dos professores. Também foram relatados casos como atrasos e descumprimento de regras que leva os diretores e diretoras a chamarem atenção dos professores e servidores da escola.

Com base em conversas realizadas com a Secretaria de Educação do Município e as diretoras e diretores das escolas, existem inúmeras ações pedagógicas que são construídas pela SME, e que faz com que os diretores tenham o papel de fazer a conexão entre o que é construído e como aquilo vai ser de fato executado. Como é o caso do programa criado pela Secretaria Municipal de educação para suprir as defasagens no ensino gerado pela pandemia nos alunos. Os diretores tiveram que transformar o plano em ações completas dentro de suas respectivas realidades para conseguirem proporcionar o melhor atendimento para os alunos e atingir o objetivo do programa. E para além de preparar toda a escola de forma estrutural, foi preciso um trabalho intenso com os professores e supervisores para executarem tudo que foi proposto pela Secretaria Municipal de Educação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o trabalho pioneiro de Michael Lipsky em 1980, quando trouxe pela primeira vez o conceito de Street-level Bureaucracy, muitos estudos foram realizados para entender o

papel do burocrata de nível de rua na implementação de política pública. Mas muito ainda precisa ser estudado e analisado. Oliveira (2009), coloca que grande parte das pesquisas realizadas no Brasil sobre burocracia pública se concentrou na burocracia de alto escalão, e com ênfase na burocracia federal. Muitas pesquisas entendem que as respostas para o sucesso e o fracasso dos programas governamentais estão na burocracia de nível de rua, sendo esses atores responsáveis por implementar a política que é centralmente desenhada pelo alto escalão.

Nesse cenário colocado pela maioria das pesquisas, poderíamos dizer que uma política educacional seria desenhada pelo alto escalão e quem ficaria a cargo de executá-la seriam os professores que estão na linha de frente. Em certa medida isso de fato acontece. Mas no caso do contexto escolar, antes das ações serem realizadas pelos professores, elas precisam passar pela direção escolar, mais especificamente nos diretores e diretoras. Isso reforça a importância de se compreender a burocracia de nível médio que irá fazer a conexão entre o burocrata de nível de rua e o burocrata de alto escalão.

Através dos dados obtidos pela pesquisa, fica evidente a importância da diretora ou do diretor para que as políticas educacionais sejam implementadas da melhor forma. As escolas possuem contextos distintos e muitas vezes precários, fazendo com que os diretores tenham que realocar recursos e acharem maneiras para que a escola funcione da melhor maneira. Como ficou demonstrado acima, antes desse aluno chegar dentro de sala de aula, ele precisa conseguir chegar até a escola, mas que por vezes encontra dificuldade por conta das condições precárias das estradas rurais e que acabam dificultando a ida do transporte escolar. E quem tem essa preocupação é o diretor que vai fazer de tudo para que esse aluno chegue até a escola. Ele também vai garantir que o aluno esteja alimentado para que ele consiga ter energia para ter um bom rendimento dentro da sala de aula. Vai lidar com os pais, buscar por mais infraestrutura para a escola, espaços adequados e principalmente maneiras de aplicar da melhor forma ações propostas pela Secretaria Municipal de Educação dentro da escola. Assim, de forma descritiva, trazendo inúmeros exemplos com base em experiências de diretoras e diretores da rede municipal de ensino De Viçosa, ficou claro a importância desse burocrata de nível médio no processo de implementação de política pública. Ele é peça fundamental nesse processo e requer mais atenção.

A pesquisa apresenta muitas limitações e ela não tem como finalidade fazer um debate fechado sobre o assunto, muito pelo contrário. Como é destacado no estudo feito por Oliveira e Abrucio (2018), o assunto ainda é muito novo e requer muitas análises e interpretações. Os próprios autores utilizaram como metodologia a etnografia para tentar inicialmente entender o

que poderia ser um burocrata de nível de rua. A presente pesquisa apresentou dados diversos da análise feita Oliveira e Abrucio (2018). Isso só reforça a concepção de que o processo de implementação é complexo e deve ser analisado de forma individual, uma vez que cada contexto pode impor situações e modificar toda a lógica de implementação da política pública. Se esse mesmo debate for proposto em outros municípios, certamente aparecerão outros elementos e formas de agir dos burocratas de nível médio que irão impactar diretamente nos resultados dos programas governamentais.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, F. L., Grin, E. J., Franzese, C., Segatto, C. I., & Couto, C. G. (2020). **Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental.** *Revista de Administração Pública*, 54, 663-677.

Abrucio, F. L. (2005). **A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** *Revista de Sociologia Política*, 24(1), 41-67.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2015.

Cingolani, L. (2013). **State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures.** Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht: Maastricht Graduate School of Governance.

DAHL, Robert Alan; LIMONGI, Fernando; PACIORNIK, Celso. **Poliarquia: participação e oposição.** Edusp, 1997

DIAS, Rafael B. **A trajetória da política científica e tecnológica brasileira: um olhar a partir da análise de política.** Tese (doutorado) — Instituto de Geociências, Universidade de Campinas, Campinas, 2009.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy.** NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1975

EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.** Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. **O Estado como problema e solução.** *Lua Nova*, n. 28-29, p. 107-157, 1993. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 51, p. 21-30, 2003.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. **Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas.** *Cad.*

EBAPE.BR [online]. 2016, vol.14, n.3, pp.776-793. ISSN 1679-3951. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395129522>

FREIRE, Alessandro, Rafael VIANNA, and Pedro PALOTTI. **Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão.** *Burocracia de médio escalão* (2015): 91-114.

Grin, E. J., do Nascimento, A. B., Abrucio, F. L., & Fernandes, A. S. (2018). **Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros.** *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76).

GRIN, E. J. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Revista Teoria & Sociedade**, n. 1, 2012.

GLEESON, D.H.; LEGGE, D.G.; O'NEILL, D. **Evaluating health policy capacity: Learning from international and Australian experience**. Australia and New Zealand Health Policy, 6(3), 2009. DOI: 10.1186/1743-8462-6-3.

GOMES, E. **Relações Estado-Sociedade e Novas Capacidades Estatais para o Desenvolvimento entre os Países do BRICS: O Brasil em Perspectiva Comparada com a África do Sul e a Índia**. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GOMIDE, A. de Á. **Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil**. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI**. Boletim de Análise Político-Institucional, p. 25-30, 2012.

Hajer, Maarten; **Policy without polity? Policy analysis and the institutional void**. Policy Sciences, 2003 HOWLETT, M.; RAMESH, M.; and PERL, A. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press, 2009.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios**. Instituto de Economia, UNICAMP, 2020.

LOTTA, G. S. **Saber e poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas**. 2006. Dissertação (Mestrado em administração pública e governo) — Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil, 2006.

LOTTA, G. S. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na estratégia saúde da família**. São Paulo, SP: Fiocruz, 2015.

LOTTA, G. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. (2015). **Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores de políticas públicas**. In: CAVALCANTE, P.;

LOTTA, G. S. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015. p. 23-55.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. **Implementation as evolution**. In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. Implementation, 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984. 281 p.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **State agent or citizen agent: two narratives of discretion**. Journal of Public Administration Research and Theory. v. 10, n. 2, p. 329-358, 2000.

OLIVEIRA, F., SANT'ANNA, A; VAZ, S. **Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 44, nº 6, Nov./Dec. 2010.

OLIVEIRA, V. E. **Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde**. Artigo apresentado no 33º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2009.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. **Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação**. Artigo apresentado no 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2011.

OLIVEIRA, M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores**. 2017. 199 fls. Dissertação (Mestrado em educação) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2017.

OLIVEIRA, V.E.; ABRUCIO, F.L. **Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito**. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018. p. 207-25.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3 ed. Berkeley: University of California Press, 1984. 281 p.

PIRES, R. gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. Em: FARIA, C. A. P. (Ed.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Org.; Belo Horizonte; Editora PUC Minas: [s.n.]. p. 182–220.

PIRES, R. R. C. **Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 14, n. 54, p. 147-187, jan./jun. 2009a.

PIRES, R. R. C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, v. 52, n. 3, p. 734–769, 2009.

PIRES, R. **Flexible bureaucracies: discretion, creativity and accountability in labor market regulation and public sector management**. 2009. Tese (Doutorado) — Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, United States, 2009.

RUA, M G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Brasília: ENAP, 1997. RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas – Unidade IX – A implementação de políticas públicas**. [S.l., s.n.], [2013].

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy change and learning: the advocacy coalition approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (eds.). **Symposium on policy change and policyoriented learning**. Policy Sciences, v. 21, n. 2–3, 1988

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SMITH, Kevin B. e LARIMER, Christopher W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder- -CO, Westview Press. 2009

SCHARPF, F. W. **Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research**. Colorado, USA: Westview Press, 1997. 318 p.

SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research**. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

VIÇOSA. Lei nº 001/2021, de 04 de maio de 2020. Altera dispositivos das Leis nºs 2.540/2016, 2.608/2016, 2.609/2016, 2.769/2019 e dá outras providências (Reforma Administrativa). Disponível em:

<<https://www.vicosa.mg.leg.br/institucional/noticias/2021/05-2021/camara-aprova-projetos-e-m-reuniao-extraordinaria>>. Acesso em: 13 set. 2021.

VIÇOSA. Organograma da administração municipal . Disponível em:

<<https://www.vicosa.mg.gov.br/organograma>>. Acesso em: 13 set. 2021.

Viçosa (MG). In: ENCICLOPÉDIA dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 1959. v. 27. p. 426-432. Disponível em:

<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_27.pdf/>. Acesso em: ago. 2021

WEIBLE, C. M., SABATIER, P. A.; McQUEEN, K. Themes and variations ; **Coalitions, science, and belief change: Comparing adversarial and collaborative policy subsystems**. The Policy Studies Journal, v.37, n. 2, 2009.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. **Coalitions, science, and belief change: comparing adversarial and collaborative policy subsystems**. The Policy Studies Journal, v. 2, n. 37, p. 195-212, 2009.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. **Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities**. Policy and Society, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: Conceptual framework and essential components. In: WU, X. et al. (eds). **Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice**. cap. 1, 1-25, 2018.

8. CONCLUSÕES

Quando uma pesquisa chega ao fim, espera-se que ela forneça respostas para os problemas ou perguntas propostas no início da pesquisa. No primeiro artigo, buscou-se analisar como a discricionariedade dos burocratas de nível de rua afetaria a implementação do API, programa desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação com intuito de suprimir a defasagem do ensino nos alunos causada pela pandemia. Uma ação não tão nova, já que o problema de alunos com defasagem no ensino sempre esteve presente nas escolas, mas com um cenário nunca visto antes e que agravou ainda mais um problema difícil de lidar. É evidente que a discricionariedade aparece justamente porque cada escola é compreendida enquanto um universo particular e possui suas especificidades. E, desse contexto próprio, faz com que a discricionariedade seja utilizada para aplicar da melhor forma o API.

A discricionariedade fez com que 4 modelos/ estratégias fossem adotados para que o API fosse devidamente aplicado. Diferentes meios para levar a um único fim. Nesse caso, a discricionariedade não foi só positiva como permitiu fazer uma espécie de comparação entre os modelos adotados pela escola e avaliar qual deles tem cumprido da melhor maneira o seu propósito. Como é o caso do modo de tempo integral adotado por algumas escolas que garante uma melhor estrutura para os alunos. Isso reforça a importância de analisar os impactos da discricionariedade dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de política pública.

Já no caso do artigo 2, objetivou-se responder e debater sobre a importância do burocrata de nível médio na implementação de políticas públicas, mais especificamente como as diretoras e os diretores influenciam nas políticas educacionais. O burocrata de nível médio tão negligenciado pela literatura mostra um potencial único no processo de implementação e, que eles, no caso os diretores, com base em suas experiências e contextos, podem afetar totalmente o atendimento dado ao aluno. Para que o professor consiga ministrar sua aula, antes de tudo ele precisa de um ambiente adequado e estruturado para conseguir executar suas atividades. Além disso, ele atua como uma espécie de conector e tradutor dentro do que é formulado pela Secretaria Municipal de Educação para ser aplicado da melhor forma dentro de sala de aula com as devidas orientações.

Os dois artigos trazem elementos e questões que respondem seus questionamentos iniciais, mas deles nascem muitos outros. Em tempos em que cada vez mais aumentam as falhas dos programas governamentais, impõe uma pressão maior sobre aqueles que buscam estudar e analisar o universo de políticas públicas A garantia de direitos pela Constituição de

1988 precisa ser materializada em políticas e serviços públicos e para que eles sejam cada vez mais aprimorados, é necessário entender o processo de implementação das políticas públicas.

É preciso ir além das abordagens *top-down* e *bottom-up* e entender que entre esses dois polos, como destaca Pires (2011), existem uma infinidade de outros atores que podem ocupar uma posição intermediária e que impactam diretamente nos dois modelos. Isso reforça a necessidade de se estudar outros contextos para que sejam realizados esforços comparativos capazes de, cada vez mais, promoverem a caracterização empírica, buscando um perfil ideal para ser replicado. No caso dos dois estudos realizados aqui, analisar como os outros municípios estão adotando medidas para contornar os problemas gerados pela pandemia na educação, poderia aprimorar ainda mais os resultados e no caso dos diretores, entender as demandas e como esses burocratas de nível médio interferem no resultado final da política, implica em fornecer mais estruturas para atender suas demandas e corrigir falhas que eventualmente possam surgir e que venha impactar diretamente no resultado final da política pública.

O presente debate só reforça ainda mais a importância do papel tanto do burocrata de rua como o burocrata de nível médio na execução e implementação das políticas públicas. Oferecer mais estrutura e identificar todos os desafios que esses burocratas enfrentam em seus respectivos locais de trabalho, implica em resultados melhores. Isso precisa ser adotado pelas gestões municipais. A valorização do servidor público implicará em cidadãos mais contemplados pelos serviços públicos.

REFERÊNCIAS GERAIS

ABBAS, Qaisar; IQBAL, Javid. Internal Control System: Analyzing Theoretical Perspective and Practices. **Middle-East Journal of Scientific Research**, v. 12, n. 4, p. 530-538, 2012.

Adamiski, E. da S. A., & Bessa-Oliveira, M. A. . (2021). Os efeitos da covid-19 na educação básica de Mato grosso do Sul: como a rede estadual de ensino enfrenta a pandemia?. **Revista Educação E Políticas Em Debate**, 10(3), 1107–1123. <https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n3a2021-62396>

ALVES, André Gomes de Sousa; JÚNIOR, Valdério Freire de Moraes. O Sistema de Controle Interno da Gestão Pública do Poder Executivo do Município de Patos/PB. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 4, n. 3, p. 56-71, 2016. ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. **Lua Nova**, v. 65, p. 137-73, 2005.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. 223 p. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 de janeiro. 2020.

BONELLI, F. et al. **A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida**. Cadernos EBAPE.BR, v. 17, edição especial, p. 800-816, 2019

BRODKIN, E. Z. Bureaucracy redux: management reformism and the welfare state. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 17, 2007. CALIXTO, Giniglei Eudes; VELASQUEZ, Maria Dolores Pohmann. Sistema de controle interno na administração pública federal. **Revista Eletrônica de Contabilidade (Descontinuada)**, v. 2, n. 3, p. 81, 2005.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle interno no Setor Público**: Integração das áreas do ciclo de gestão: Contabilidade, Orçamento e Auditoria e Organização dos Controles Internos, como suporte à Governança Corporativa. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CAMPELLO, T. (Org.). **Faces da desigualdade no Brasil: um olhar para os que ficaram para trás**. Brasília: Flacso, 2017.

CARDOSO, M. D. de O.; FUHR, H. P. P.; DIAS, K. G. COVID 19 E EDUCAÇÃO: REFLEXÕES E POSSÍVEIS CAMINHOS. **Revista Observatório** , [S. l.], v. 6, n. 2, p. a9pt, 2020. DOI: 10.20873/uft.2447-4266.2020v6n2a9pt. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/9428>. Acesso em: 5 dez. 2022.

CORRAR, Luiz J.; THÉPHILO, Carlos Renato. **Pesquisa Operacional**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2013.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea/Enap, 2018. cap. 9, p. 227-246

Davidovitz, M., Cohen, N., & Gofen, A. (2021). **Governmental Response to Crises and Its Implications for Street-Level Implementation: Policy Ambiguity, Risk, and Discretion during the COVID-19 Pandemic**. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(1), 120-130. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1841561>

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE.BR [online]**. 2016, vol.14, n.3, pp.776-793. ISSN 1679-3951. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395129522>.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, 2000. HILL, M.; HUPE, P. *Implementing Public Policy: governance in theory and in practice*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc, 2002.

HUPE, P.; HILL, M. Street-Level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

KLENK, T.; PAVOLINI, E. (Orgs.). **Restructuring Welfare Governance Marketization, Managerialism and Welfare State Professionalism**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da política nacional de humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, vol. 1, nº 51, p. 46-63, 2017. LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LIMA, M. H. **Burocratas de rua e os dilemas da implementação da política pública de educação do Município de Congo no período da pandemia da COVID-19**.

_____. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010. LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo

_____. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 143-173,

2018. _____. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (org). **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012. _____. Prefácio à Edição Brasileira. In: Michael Lipsky. (Org.). **Burocracia de Nível de Rua**. 1ed. Brasília: ENAP, 2019, v. 1, p. 11-15.

LOTTA, G. et al. O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, 2021.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.

_____. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019

MEIER, K. J.; O'TOOLE JR., L. J. **Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006. MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **The American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MEYERS, M. K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 249-270.

MEYERS, M.; GLASER, B.; MACDONALD, K. On the front lines of the welfare delivery: are workers implementing policy reforms? **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 17, n. 1, p. 1-22, 1998

NAJAN, A. Learnin from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective. (Working Papers). Inertnational Institute for Applied Systems Analysis – IIASA. A-2361 Luxwnburg, Austria. 1995.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551-74, nov./dez. 2012 PACHECO, Regina S. A Agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PIRES, R. (Org.); LOTTA, G. S. (Org.); OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções Analíticas**. 1. ed. Brasília: Ipea/Enap, 2018. v. 1. 422p

RUA, M G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Brasília: ENAP, 1997. RUA. M. G.; ROMANINI, R. Para aprender políticas públicas – Unidade IX – A implementação de políticas públicas. [S.l., s.n.], [2013?].

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy studies journal*, v. 8, n. 4, p. 538-560, 1980. SEABRA, S. N.A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.

SANTOS, E. T. dos .; CHAVEZ, E. S.; SILVA, A. A. M.; LORDANO, G. A. .; AYACH, L. R.; ANUNCIAÇÃO, V. S. da; BATISTA, R. L. COVID 19 E OS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO: PERCEPÇÕES SOBRE BRASIL E CUBA. **Hygeia - Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**, [S. l.], p. 450–460, 2020. DOI: 10.14393/Hygeia0054555.

Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/hygeia/article/view/54555>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SILVA, P, L, B; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **NEPP/Unicamp** – Caderno, 48, 2000.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: Saraiva, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (Orgs). Políticas públicas: Coletânea, v. 2. Brasília, **ENAP**, 2006.

THOMANN, E.; HUPE, P.; SAGER, F. Serving many masters: public accountability in private policy implementation. **Governance**, v. 31, n. 2, p. 299-319, 2018. YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 209- 228.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos**. Brasília: ENAP, 2014.