

BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA NO CAMPO DA EDUCAÇÃO

Maria Elizabete Ramos
PUC-Rio, Brasil
mbete.ramos@gmail.com

Introdução

Parte da literatura do campo das ciências políticas considera a política como um ciclo formado por processos dinâmicos, denominado ciclo de políticas públicas e cujo aporte teórico divide as análises em quatro fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Embora essas etapas nem sempre sejam bem delimitadas, o ciclo de políticas se constitui por processos contínuos e, por vezes, sobrepostos. Nesse ciclo, a implementação é a fase que mais carece de estudos empíricos e pode ser definida como o “*momento em que as políticas já formuladas entram em ação e são colocadas em prática*” (LOTTA, 2015, p.32).

Alguns dos estudos voltados para a fase da implementação colocam o foco da análise na atuação dos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980), definidos como “*funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, professores, profissionais da saúde, entre outros*” (LOTTA, 2015, p. 43).

Investigar a atuação desses burocratas na implementação de uma determinada política é importante, pois eles exercem impactos significativos na vida das pessoas, uma vez que medeiam aspectos da relação Estado-sociedade e determinam quais cidadãos vão acessar os benefícios ou receber sanções. Olhar para a atuação desses burocratas implica em olhar, também, para as formas como eles constroem suas ações - conformadas pelas normas e regras institucionais, mas também por crenças e valores individuais. Este segundo aspecto é denominado pela literatura como exercício da discricionariedade, definido como o momento em que os burocratas determinam a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios/sanções. Embora haja regras e normas que moldem alguns padrões de decisão, ainda assim, esses burocratas possuem certa “*autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação*” (LOTTA, 2015, p. 46).

Esse aporte teórico traz novas perspectivas de análise para os processos de implementação de políticas de diversas áreas e faz avançar a discussão acerca da atuação das burocracias, sobretudo as de nível de rua.

Na área da educação, as pesquisas têm se apropriado dessa contribuição que vem do campo das ciências políticas, para analisar a atuação dos professores, gestores e demais profissionais da

educação nos processos de implementação de políticas públicas. Os professores são definidos como burocratas de nível de rua por estarem em contato direto com os cidadãos-usuários, e por serem responsáveis pela entrega do serviço ao público. São eles que garantem direta e efetivamente o direito à educação e à aprendizagem.

A partir desse novo repertório teórico, o objetivo deste trabalho consiste em analisar dois estudos recentemente concluídos que investigaram a atuação dos burocratas de nível de rua nos processos de implementação de duas políticas públicas: a política de correção de fluxo no município do Rio de Janeiro e o Prêmio Escola Nota Dez, no estado do Ceará.

Os burocratas de nível de rua no campo da educação

Estudos da área da política educacional tem se apropriado da literatura das ciências políticas sobre a atuação dos burocratas de nível de rua e o exercício da discricionariedade nos processos de implementação de uma política. Até o presente momento, tem-se notícia de dois estudos publicados.

O primeiro é uma dissertação de mestrado, denominada “*Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores*” que analisa as percepções dos agentes implementadores da política de correção de fluxo desenvolvida na rede pública municipal do Rio de Janeiro, que passou a vigorar em 2009. Desenvolvidas por meio de programas e projetos de aceleração da aprendizagem, as políticas de correção de fluxo têm como principal objetivo a redução da distorção idade-série dos alunos e a melhoria do fluxo escolar.

Oliveira (2017) buscou compreender de que forma as percepções dos professores e gestores escolares afetavam as práticas concretas na execução da política. A autora explica que *a percepção do aluno “merecedor” como aquele que tem interesse e quer aprender, e do aluno “não merecedor” como aquele que “não quer nada” influencia fortemente o exercício da discricionariedade dos agentes implementadores* (OLIVEIRA, 2017, p.71).

A autora concluiu que “*os agentes implementadores parecem orientar suas ações discricionárias com base em um senso prático-moral que distingue alunos ‘merecedores’ dos ‘não merecedores’*” (OLIVEIRA, 2017, p.6). Isso confirma estudos anteriores (MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003; LOTTA, 2015) que afirmam que as ideias, as crenças e os valores desses agentes influenciam o exercício de sua discricionariedade.

Outro estudo concluído é a tese de doutorado “*Entre a meritocracia e a equidade: o Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação dos agentes implementadores*”. Este estudo analisa a atuação dos agentes implementadores no âmbito da política implementada pelo estado do Ceará chamada Prêmio Escola Nota Dez. Instituído em 2009 e com a participação de todas as redes

municipais de ensino, essa política destina recursos financeiros às 150 escolas que tenham obtido os melhores resultados nos testes cognitivos aplicados pelo SPAECE – sistema de avaliação em larga escala do estado –, como também às escolas públicas que tenham obtido os piores resultados. Mas para que as escolas com melhores e piores resultados sejam beneficiadas, é necessário que elas cooperem entre si. Ou seja, a política prevê que as escolas premiadas e as apoiadas fiquem obrigadas a desenvolver, em parceria, por até dois anos, ações de cooperação técnico-pedagógica com o objetivo de melhorar os resultados de aprendizagem dos alunos.

Mota (2018) desenvolveu sua pesquisa investigando os agentes implementadores da política em três diferentes municípios e apresenta as estratégias desenvolvidas por eles para alcançar bons resultados na avaliação. Ao destacar a dimensão relacional do burocrata de nível de rua (professores) com o usuário (estudante), com os pares (colegas professores) e com o escalão superior (diretores, equipe técnica pedagógica e gestores educacionais), Mota (2018) relata estratégias que mobilizam toda a comunidade, incluindo as famílias dos alunos para que as escolas conquistem as metas e os objetivos da política. O estudo revela que a importância do prêmio supera o valor material e destaca o valor simbólico que existe ao premiar/apoiar as escolas, o que parece potencializar o aspecto motivacional em torno da conquista do prêmio.

Conclusão

Como apresentado, os burocratas do nível da rua dispõem de uma margem significativa de discricionariedade na execução de suas atividades e a abrangência do poder discricionário pode ser conferida nas pesquisas descritas. A discricionariedade que esses agentes empregam para lidar com as contingências e limitações da implementação das políticas, permite que suas percepções influenciem a elegibilidade dos cidadãos no acesso aos benefícios ou sanções previstas nos serviços públicos.

Oliveira (2012) afirma que os burocratas de nível de rua, por constituírem o elo entre o Estado e a população e desfrutarem de ampla autonomia na decisão sobre quem serão os beneficiados e os punidos pelo serviço, não apenas executam como também fazem a política. O autor conclui, *o poder discricionário dos operadores que atuam nos guichês, nas enfermarias, nas salas de aula e nas ruas é decisivo na execução das políticas públicas* (OLIVEIRA, 2012, p.1569). Portanto, a discricionariedade dos burocratas de nível de rua é condição necessária para que a política seja concretizada e mostra a relevância de se realizar mais estudos sobre a atuação deles na fase de implementação.

Referências

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Editora FIOCRUZ, 2015.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, Teachers and Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

MOTA, M. O. **Entre a meritocracia e a equidade: o Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação dos agentes implementadores**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Antônio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública** [online]. 2012, vol.46, n.6, p. 1551-1573.

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