

Diretores escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão?

Naira da Costa Muylaert Lima 

Professora do Departamento de Educação da PUC-Rio

Resumo

Desde 2017, o campo da Educação vem se apropriando de um referencial teórico do campo da Ciência Política para investigar a fase de implementação de políticas e a ação discricionária dos burocratas implementadores. A partir desta temática, este estudo tem o objetivo de discutir o escopo das políticas educacionais e a definição dos professores e, principalmente, de diretores de escolas como burocratas de nível de rua e de médio escalão, respectivamente. Para isso, este estudo apresenta três estudos do campo da Educação que trazem contribuições para o debate teórico e conceitual desses agentes implementadores.

Palavras-chave: Diretores de escola; Implementação de políticas educacionais; Burocracias implementadoras de políticas.

Abstract

Leadership: street-level bureaucracy or middle level bureaucracy?

Since 2017, the field of Education has been appropriating a theoretical reference from the field of Political Science to investigate the phase of implementation and the discretionary action of implementing bureaucrats. Based on this theme, this study aims to discuss the scope of educational policies and the definition of teachers and leadership as street level and middle level bureaucrats, respectively. This study presents three studies in the field of Education that bring contributions to the theoretical and conceptual debate of these implementing agents.

Keywords: Leadership; Implementation of educational policies; Policy-making bureaucracies.

Resumen

Directores escolares: burocratas de nivel de rua o medio escala?

Desde 2017, el campo de la Educación viene apropiando de un referencial teórico del campo de la Ciencia Política para investigar la fase de implementación de políticas y la acción discrecional de los burócratas implementadores. A partir de esta temática, este estudio tiene el objetivo de discutir el alcance de las políticas educativas y la definición de los profesores y directores de escuelas como burócratas de nivel de calle y de medio escalón, respectivamente. Para ello, este estudio presenta tres estudios del campo de la Educación que aportan contribuciones al debate teórico y conceptual de esos agentes implementadores.

Palabras clave: Directores de escuela; Implementación de políticas educativas; Burocracias implementadoras de políticas.

Introdução

Recentemente¹, no Brasil, dois trabalhos do campo da Educação se apropriaram de um arcabouço teórico provindo do campo das Ciências Políticas para a realização de duas pesquisas. Uma, refere-se à dissertação de mestrado, intitulada *Correção de Fluxo em uma Escola da Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores*, realizada por Marina Meire de Oliveira em 2017. A outra, uma tese de doutorado defendida em 2018 por Maria Océlia Mota intitulada *Entre a meritocracia e a equidade: o Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação dos agentes implementadores*. Ambos os trabalhos se fundamentaram no referencial teórico sobre implementação de políticas públicas, cujo foco analítico é a atuação das burocracias implementadoras. A dissertação de Oliveira (2017) investigou a implementação da política de correção de fluxo em uma escola do município do Rio de Janeiro e a atuação dos agentes implementadores dessa política. O foco da análise recaiu sobre as percepções que os agentes implementadores tinham sobre a política e como esta, influencia na discricionariedade (LIPSKY, 2010) de suas próprias ações. Já a tese de Mota (2018) investigou a implementação do Prêmio Escola Nota 10 no âmbito do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), política educacional do estado do Ceará, voltada para a alfabetização. Um dos focos analíticos foi a discricionariedade (LIPSKY, 2010) dos agentes implementadores e a dimensão relacional existente entre esses agentes implementadores.

Os agentes implementadores se situam na burocracia de médio escalão (OLIVEIRA, ABRUCIO, 2018; CAVALCANTE, LOTTA, 2015) ou de nível de rua (LIPSKY, 2010; LOTTA, 2015; PIRES, 2017), a depender das especificidades de suas funções e tarefas.

Com base no referencial advindo das Ciências Políticas (MARQUES, 2003; FARIA, 2003; MEIER, O'TOOLE, 2006; LOTTA, 2006; PIRES, 2009; PIRES, 2017), os estudos do campo da Educação, inaugurados por Oliveira (2017) e Mota (2018), começaram a colocar o foco na fase da implementação e, de forma mais específica, na atuação dos agentes implementadores.

Fundamentado neste referencial teórico, este ensaio tem como objetivo fazer uma reflexão teórica e conceitual sobre o papel do professor e, principalmente,

¹ Desde 2014, professores e pesquisadores integrantes da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE) vêm promovendo discussões sobre a fase de implementação das políticas públicas no campo da Educação, a partir de referenciais teóricos advindos da Ciência Política. Os trabalhos de Oliveira (2017) e de Mota (2018) são frutos das discussões e estudos promovidos pela REIPPE e inauguram esse referencial teórico nas pesquisas realizadas no campo da Educação.

do diretor de escola – ambos considerados agentes implementadores – na implementação de políticas educacionais. Não tenho como pretensão, neste trabalho, analisar uma política específica e o papel e a atuação dos agentes implementadores envolvidos, como o fizeram Oliveira (2017) e Mota (2018). Minha proposta é menos ambiciosa: apresentar algumas reflexões que podem contribuir para o debate sobre o foco e o escopo da política educacional e sobre o papel e a função dos professores e dos diretores de escolas na fase de implementação de políticas educacionais.

Este texto está dividido em três seções, além desta introdução. A seção próxima apresenta as principais correntes teóricas que discutem a fase de implementação de políticas. A seção três discute o foco e o escopo do serviço educacional, bem como situa e define o professor e o diretor de escola na burocracia estatal que presta o serviço educacional. A última traz algumas considerações finais.

A fase da implementação de políticas públicas

Parte da literatura considera a política como um ciclo formado por processos dinâmicos, denominado ciclo de políticas públicas (BALL, BOWE, 1992; MAINARDES, 2006). Mesmo sendo caracterizada como dinâmica e constituir processos contínuos e, muitas vezes sobrepostos, o aporte teórico divide as análises de políticas públicas em quatro fases centrais: agenda, formulação, implementação e avaliação.

A maioria dos estudos, em contextos internacionais e nacionais, prioriza a análise das políticas nas fases de agenda, formulação e avaliação, relegando à fase da implementação uma importância secundária. Embora alguns trabalhos pioneiros no campo das Ciências Políticas (FARIA, 2003; MARQUES, 2003; MEIER, O'TOOLE, 2006; LOTTA, 2006; PIRES, 2009) tenham se dedicado às burocracias implementadoras de políticas e aos arranjos institucionais de implementação, a partir de perspectivas diferentes, ainda se constata “uma grande lacuna nos estudos empíricos sobre a fase de implementação de políticas e os diversos elementos e fatores que a influenciam” (LOTTA, 2015, p. 16).

De um modo geral, os estudos sobre implementação possuem duas abordagens teóricas: uma produzida a partir de estudos norte-americanos, inaugurados a partir da obra de Pressman e Wildavsky (1973) e outra surgida na França em meados da década de 1990 a partir das obras de Weller (1997) e Dubois (1999), denominada

sociologia do guichê. Ambas as abordagens focalizam suas análises na fase de implementação da política e na atuação dos agentes implementadores. Entretanto a abordagem norte-americana toma a política como ação, no cotidiano, através da atuação dos agentes implementadores. O foco analítico está nas decisões discricionárias tomadas por esses agentes no exercício de suas tarefas. Já na sociologia do guichê, o foco está nas interações existentes entre o beneficiário da política e o agente implementador. Essa abordagem aponta o quanto a atuação do agente implementador pode produzir, reduzir ou ampliar desigualdades sociais (DUBOIS, 1999), podendo, inclusive, negar direitos sociais aos usuários das políticas.

Assim, as duas abordagens investigam a fase da implementação e destacam como elemento central a atuação do agente público, responsável pelos processos de implementação. A fase da implementação é definida como o “momento em que as políticas já formuladas entram em ação e são colocadas em prática” (LOTTA, 2015, p. 32). Os primeiros estudos que se dedicaram a esta fase do ciclo de políticas, a compreendiam “como um processo hierárquico” (LOTTA, 2015, p. 34), que vinha de cima para baixo e que seguia a seguinte lógica: as políticas públicas são formuladas por agentes do alto escalão da estrutura hierárquica e passam para as burocracias de médio escalão e de nível de rua, sendo transformadas em práticas operacionais a serem implantadas. Essa perspectiva, denominada *top-down*, é marcada por uma visão weberiana de burocracia, na qual compreende que a transformação da política formulada em política executada é um processo sem problemas, onde os burocratas implementadores são subordinados aos agentes formuladores (WEBER, 1947). Aqui, a política pública é encarada como um processo de tomada de decisões racional, fundamentada na separação entre administradores (aqueles que executam) e políticos (aqueles que pensam e tomam as decisões). Assim, a implementação pode ser controlada por planos, metas e objetivos definidos na fase da formulação.

Nessa linha de pensamento, as implementações têm caráter racional. Isso significa que a política não alcança os resultados desejados quando os planos, as metas e os objetivos estão equivocados, ou não estão claros e bem definidos. Com isso, não considera a possibilidade de ocorrer contingências e adaptações durante os processos de implementação. Conseqüentemente, ela se torna “estática, pré-moldada e não passível de possíveis alterações” (LOTTA, 2015, p. 35).

Contudo, quando os estudos começaram a olhar para a efetividade das políticas, começou-se a desvelar alguns fatores considerados como falhas no processo de

implementação. Os estudos de Pressman e Wildavsky (1973), Gunn (1978), Sabatier e Mazmanian (1979) entre outros, apontam esses fatores:

- Falta de clareza nos objetivos da política leva a diferentes interpretações;
- Quantidade grande de atores e agências envolvidos na implementação, o que gera problemas de coordenação e comunicação;
- Valores inter e intraorganizacionais, bem como as diferenças de interesse geram diferentes motivações para a implementação da política;
- Limitado controle administrativo, fruto da relativa autonomia das agências de implementação.

Esses estudos desafiaram a tradicional visão weberiana e abriram uma nova chave de leitura para os estudos sobre implementação que passou a ser vista como uma parte do processo político, envolvendo “negociação entre os que querem colocar a política em ação e os de quem as ações dependem” (LOTTA, 2015, p. 36). Assim, as políticas públicas formuladas são mediadas, negociadas e alteradas durante os processos de implementação, pelo agente implementador, que possui potencial para fazer barganhas e negociações a fim de defender seus interesses próprios. É no bojo dessa corrente teórica que os estudos começaram a focalizar a atuação dos agentes de nível de rua (LIPSKY, 2010) e a existência e natureza da discricionariedade desses agentes.

Com isso, criou-se um novo modelo de análise, denominado *bottom-up*, onde o enfoque são os processos executados pelos agentes implementadores e os resultados de sucesso ou fracasso da política independem de planos anteriores e são associados à atuação dos agentes. A política é encarada como flexível, capaz de se adaptar a possíveis contingências e alterações e, é exatamente por causa disso, que resultados diferentes são possíveis.

É a partir desses dois modelos – *top down* e *bottom up* – que emerge a necessidade de se inserir como pauta analítica a atuação dos burocratas implementadores. Num primeiro momento, essa atuação foi compreendida e definida a partir da perspectiva *top-down*, no qual ao burocrata implementador cabe a tarefa de:

aplicar fielmente as regras observando os procedimentos, garantindo cumprimento das hierarquias e de suas atribuições. Na medida em que deve fidelidade a quem manda, a relação entre os políticos e burocratas baseia-se na obediência, renúncia de valores e vontades pessoais por parte dos burocratas.

As paixões e valores são papéis do político, a quem cabe a responsabilidade pelas ações da burocracia – o político assume o ônus de suas decisões. Desse modo, não haveria, para os burocratas, espaço de exercício da discricionariedade (LOTTA, 2015, p. 41).

Com o passar dos anos, no entanto, a atuação do Estado foi se modernizando e a separação entre o burocrata (aquele que executa as decisões) e o político (aquele que toma as decisões) foi se tornando menos clara. Com isso, a perspectiva de burocracia, rígida e inflexível de Weber (1947) foi perdendo espaço e novos modelos teóricos e novos desenhos de pesquisas começaram a surgir, apontando a complexificação da burocracia e a dificuldade de se separar questões de ordem técnica das questões de ordem política.

No bojo desses estudos sobre burocracias, Lipsky (2010), cunhou o termo *Street-Level Bureaucracy*, ou, burocratas de nível de rua, para se referir aos burocratas que trabalham no contato direto, ou seja, face a face, com os usuários/beneficiários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, médicos, professores etc. Duas razões explicam o protagonismo desses burocratas na implementação de políticas. A primeira diz respeito ao debate sobre o escopo e o foco dos serviços públicos que, embora sejam formulados por outras instâncias da hierarquia burocrática, são os burocratas de nível de rua que o concretizam. Debater o escopo dos serviços públicos implica, necessariamente, em debater a função exercida por esses trabalhadores. A segunda refere-se ao impacto que esses burocratas têm na vida das pessoas, uma vez que determinam quais cidadãos vão acessar os benefícios (ou receber sanções) e medeiam aspectos da relação Estado-sociedade.

Olhar para a atuação desses burocratas implica em olhar, também, para as formas como eles constroem suas ações. Por um lado, essas ações são conformadas pelas normas e regras institucionais e, por outro, são fundamentadas em crenças e valores individuais (LOTTA, 2015). 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 e/ou sanções. Embora haja regras e normas que moldem alguns padrões de atuação, ainda assim, esses burocratas possuem certa “autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação” (LOTTA, 2015, p. 46).

O modelo analítico *top-down* considera o exercício da discricionariedade como negativo e danoso para a política pública e, por isso, enfatiza a necessidade de se con-

trolar essa discricionariedade. Já os estudos alinhados ao modelo *bottom-up* reconhecem a inevitabilidade da discricionariedade e a percebem como um terreno fértil para a flexibilidade e a criatividade.

As ações discricionárias podem ser investigadas tanto no âmbito da burocracia do nível de rua, como também na burocracia de médio escalão – responsável pela coordenação de atividades “que transpõem múltiplas fronteiras de autoridade” (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2015, p. 36).

Os burocratas de médio de escalão são aqueles que lidam com as categorias extremas da burocracia, ou seja, que fazem o elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas – os burocratas de nível de rua. São eles que conectam as fases de formulação e de implementação, sendo, portanto, responsáveis por fazer com que as políticas elaboradas pelo alto escalão sejam colocadas em prática pelos burocratas de nível de rua, assumindo, assim, a função de traduzir *decisões em ações* (CAVALCANTE, LOTTA, 2015, p. 14). Fazem parte dessa burocracia: gerentes, dirigentes, supervisores e agentes, cuja função é operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula, por meio da coordenação da atuação dos burocratas de nível de rua (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2015).

Estudos mais recentes alinhados ao modelo *bottom-up* investigam a burocracia implementadora a partir da dimensão relacional da atuação dos agentes. A implementação, encarada como um processo interativo, tem como foco analítico as relações desta burocracia com “a elite política e burocrática, com a comunidade que recebe os serviços, com partidos e com laços pessoais e profissionais que vão além das políticas formatadas” (LOTTA, 2015, p. 52). Esse foco analítico parte do pressuposto de que “o processo de implementação das políticas públicas é composto de dois elementos-chave: as práticas realizadas pelos agentes implementadores e a interação que se estabelece ao longo da implementação” (LOTTA, 2015, p. 52). Por meio dessa interação, os burocratas implementadores assumem o papel de mediadores, pois estabelecem elos entre o Estado e os beneficiários das políticas.

Assim, ao considerar a implementação como interação, um dos principais destaques analíticos refere-se à atuação das diversas agências, instituições e pessoas envolvidas na implementação, bem como as interações que se estabelecem entre eles. A atuação e as interações estabelecidas são moldadas por diversas pressões, valores, princípios e objetivos que perpassam os processos de implementação.

Os burocratas na implementação de políticas públicas educacionais

Se no campo das Ciências Políticas, os estudos sobre implementação de políticas são escassos, no campo da Educação, essa escassez é ainda maior, principalmente no Brasil. Apenas recentemente, a partir dos estudos promovidos pela Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), que culminaram nos trabalhos de Oliveira (2017) e Mota (2018), as pesquisas sobre políticas públicas educacionais começaram a se apropriar deste referencial teórico para analisar a fase da implementação de políticas e a atuação e a interação dos burocratas implementadores – principalmente professores e diretores de escolas. No entanto, anterior a isso, é preciso colocar em pauta a definição do serviço que a Educação presta à sociedade ou, mais especificamente, aos estudantes, pois só é possível definir a atuação dos agentes implementadores, se, previamente, estiverem definidos o escopo e o foco dos serviços públicos (LOTTA, 2015). Assim, minha primeira reflexão versa sobre a definição do escopo do serviço que a Educação presta à sociedade. Em seguida, proponho uma definição do papel e da atuação do professor e, mais precisamente, do diretor de escola na prestação do serviço educacional.

O escopo do serviço educacional

É consenso, não apenas por parte dos especialistas do campo, como também do corpo técnico da burocracia estatal educacional, bem como pela sociedade civil, que o serviço que a Educação² presta à sociedade é a aprendizagem. Esta é a finalidade primeira da oferta educacional: garantir a aprendizagem aos estudantes. Todas as políticas e ações tomadas, mesmo não se dirigindo especificamente ao estudante, visam garantir as condições adequadas para que a aprendizagem aconteça. Assim, por exemplo, políticas de financiamento da educação (FUNDEF/FUNDEB), políticas de formação continuada de professores (PNAIC), políticas de acesso e permanência dos estudantes nas escolas (Transporte Escolar, Bolsa Família), políticas de materiais didáticos (PNLD e PNBE), políticas de alimentação (Merenda Escolar), políticas de avaliação (SAEB), políticas de responsabilização (IDEB), políticas curriculares (BNCC) entre outras, são formuladas com o objetivo de gerar benefícios aos estudantes. São políticas cujo o serviço prestado não é a aprendizagem e cujo o usuário direto e imediato não é, necessariamente, o estudante, mas que são pensadas e implementadas com

² Neste estudo, minha reflexão se orienta pelo serviço educacional referente à Educação Básica, definida pelo artigo 208 da Constituição Federal de 1988 como obrigatória para a população de quatro a 17 anos e, também, para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

o objetivo de criar as condições adequadas para a garantia do serviço educacional, ou seja, da aprendizagem. Desta forma, a finalidade primeira das políticas no campo da Educação é oferecer as condições propícias para que a aprendizagem aconteça, ainda que a aprendizagem não seja o objeto da política.

Entretanto, essa definição é passível de questionamento. Pode-se considerar, por exemplo, que a não existência de certas condições institucionais – sejam elas de recursos humanos ou materiais (infraestrutura de funcionamento) ou de recursos didático-pedagógicos – a aprendizagem jamais se concretizará. Neste caso, a aprendizagem não se caracteriza como o único serviço educacional a ser prestado pelo Estado. Anterior a isso, é preciso ofertar o acesso e a permanência das crianças e jovens nas escolas, pois sem acesso e permanência, a aprendizagem dificilmente se consolidará, uma vez que é a escola o espaço institucional socialmente reconhecido de produção de conhecimentos.

Nesse sentido, políticas de acesso e permanência (transporte escolar, Bolsa Família etc.), também se caracterizam como um serviço educacional que o Estado deve prestar. Políticas de provimento e capacitação de recursos humanos – professores, coordenadores pedagógicos, diretores de escolas, inspetores etc. – e políticas de infraestrutura física (luz elétrica, saneamento básico etc.) e de recursos didático-pedagógicos (livros didáticos, laboratório de informática, laboratório de ciências etc.) também podem ser caracterizados como um serviço educacional prestado pelo Estado. Nesses casos, o escopo da política não é a aprendizagem. Trata-se de outros serviços necessários, porém adjacentes, que vão garantir as condições adequadas para que a aprendizagem possa se concretizar. Mas, ainda que adjacentes, tais serviços podem ser caracterizados como objeto da política e por isso podem ser considerados, também, escopo e foco do serviço público (LOTTA, 2015).

Pode-se tomar duas políticas como exemplos cujo escopo não é a aprendizagem e o usuário direto não é o estudante, mas que visam garantir a aprendizagem e beneficiar o estudante.

O primeiro exemplo é o sistema de metas implementado pelo governo federal no ano de 2007, por meio da criação do IDEB. Não se trata de uma política formulada para o estudante, mas sim, de uma política formulada para a sociedade civil e, principalmente para os gestores educacionais, cuja finalidade é mensurar e informar a qualidade do ensino ofertado nas escolas. A despeito das limitações do conceito de qualidade que subjaz o IDEB, este indicador é utilizado como uma ferramenta para que o gestor público e a sociedade civil monitorem a qualidade do ensino e tomem

providências para que ações sejam implementadas na direção de se melhorar esta qualidade. Trata-se, portanto, de uma política de responsabilização branda (BROOKE, 2006), cujo usuário principal desta política é o gestor público educacional e, também, a sociedade civil. Mesmo não se destinando de forma direta e imediata ao estudante, tal política busca gerar algum tipo de benefício a ele, pois consegue mobilizar os atores educacionais no sentido de buscar estratégias e implantar ações que visem melhorar a qualidade da aprendizagem deles.

O segundo exemplo é a política de formação continuada de professores alfabetizadores. Implementada no ano de 2012, o PNAIC foi criado com o objetivo de atender a Meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece que todas as crianças devem estar plenamente alfabetizadas até o final do 3º ano do ensino fundamental. O PNAIC visa oferecer cursos de formação continuada para os professores alfabetizadores das redes públicas de ensino. Além das formações, que acontecem em vários momentos do ano letivo, os professores recebem materiais didático-pedagógicos para auxiliá-los no trabalho em sala de aula. Assim, no caso do PNAIC, o beneficiário da política é o professor alfabetizador, pois ele recebe a formação, que é o escopo dessa política pública. Já o burocrata de nível de rua é o formador local – agente implementador responsável pela formação continuada dos professores alfabetizadores. Percebe-se, portanto, que o beneficiário direto da política não é o estudante. Entretanto, a política tem como objetivo principal, segundo sua formulação, garantir a consolidação da alfabetização das crianças. Ou seja, a finalidade da política é a garantia da aprendizagem.

Desta maneira, pode-se considerar que o escopo e o foco (LOTTA, 2015) dos serviços públicos educacionais não se restringem apenas a aprendizagem. Há outros serviços que também se configuram como escopo e que o Estado precisa prestar para garantir condições adequadas para que a aprendizagem se concretize.

Portanto, toda política educacional tem como objetivo beneficiar o estudante, mesmo que o beneficiário direto e imediato da política não seja ele. Da mesma forma, toda política educacional tem como finalidade garantir a aprendizagem, ainda que a aprendizagem não seja o objeto da política.

Considerando isso, cada política educacional terá escopos diferentes e, conseqüentemente, agentes implementadores diferentes. A despeito disso, importa situar conceitualmente a atuação do professor e do diretor de escola na implementação de políticas educacionais.

Quem são os burocratas implementadores de políticas educacionais?

De acordo com a literatura do campo das Ciências Políticas, o professor é definido como burocrata de nível de rua (LIPSKY, 2010), pois é o principal responsável pela aprendizagem – compreendida como o principal serviço educacional prestado pelo Estado. É o professor que está cotidianamente em sala de aula, tendo contato direto com o estudante e mediando os processos de ensino e aprendizagem. Indubitavelmente, o professor é definido como o burocrata de nível de rua, pois são eles que garantem o acesso à aprendizagem, constitucionalmente estabelecida como um direito. São os professores que estão na linha de frente, implementando práticas didático-pedagógicas e interagindo com as crianças e jovens com a finalidade de garantir a aprendizagem.

Nesse sentido, parece não haver incertezas quanto a definição do serviço prestado pelo Estado – aprendizagem. Consequentemente, a definição do beneficiário e do burocrata de nível de rua se dão em função da definição do serviço. Logo, nesse caso, o beneficiário é o estudante e o burocrata de nível de rua é o professor.

Entretanto, a mesma certeza não se verifica quando se tenta definir o papel e a atuação do diretor de escola, bem como seu posicionamento na estrutura hierárquica da burocracia. Isso porque o diretor de escola atua no espaço institucional onde ocorrem encontros (PIRES, 2017) com o público-alvo da política e possui diversas atribuições que o coloca em contato direto com estudantes e famílias dos estudantes. Assim, cabe perguntar: o diretor de escola seria um burocrata de nível de rua ou de médio escalão?

A dificuldade de se definir o papel e a atuação do diretor de escola não se justifica apenas pela diversidade e complexidade de suas atribuições, mas também é justificada pela falta de clareza da própria literatura sobre o burocrata de médio escalão, uma vez que essa burocracia acaba caindo num “limbo teórico, com poucos estudos que consigam, de fato, conceitua-la ou compreender seu perfil, atuação e importância nas políticas públicas” (CAVALCANTE, LOTTA, 2015, p. 14). Assim, se a definição do burocrata de nível de rua e a identificação de seus agentes públicos parecem estar claras, o mesmo não acontece para o burocrata de médio escalão e os agentes públicos que compõem essa categoria.

De um modo geral, pode-se definir o diretor de escola como um funcionário público vinculado à União, Estado ou Município em um cargo comissionado e por isso se

enquadra como um servidor de carreira (OLIVEIRA, 2015). Uma vez investido em um cargo público, o diretor de escolas “cumpre um papel administrativo que o vincula tanto ao Poder que o nomeou quanto à instituição que dirige e representa” (OLIVEIRA, 2015, p. 43). Desta forma, o diretor se conecta ao alto escalão – no caso, órgãos representantes do Poder Público (Secretarias Municipais de Educação, Secretarias Estaduais de Educação etc.) – e, também, a instituição escola e todos os atores que ali se encontram – equipe gestora, professores, estudantes, famílias dos estudantes e comunidade local.

Souza (2006, p. 171) aponta que o diretor de escola, enquanto servidor público, é um “burocrata, no sentido weberiano do termo [pois] é sua função, dentre outras questões, fazer a interlocução entre o Estado e a comunidade escolar e, como tal, exerce um papel de liderança local”. Enquanto burocrata, o diretor de escola desempenha um duplo papel: de representante do Estado e dos atores da unidade escolar que dirige (OLIVEIRA, 2015).

Assim, fundamentado nestas duas definições, o diretor é o burocrata que atua no nível intermediário da estrutura hierárquica burocrática. Entretanto, seu papel não é apenas de representação, mas também de conector entre os dois extremos dessa hierarquia.

O estudo de Oliveira (2017) – o pioneiro do campo educacional a utilizar o referencial teórico sobre burocracias implementadoras – analisou a percepção dos burocratas de nível de rua sobre a política de correção de fluxo em uma escola municipal do Rio de Janeiro. Oliveira (2017, p. 15) define os burocratas de nível de rua como:

agentes que lidam diretamente com os cidadãos a quem se destinam as políticas públicas no decorrer de seu trabalho, e que dispõem de uma margem significativa de discricionariedade na execução de suas atividades. A discricionariedade que esses agentes empregam para lidar com as contingências e limitações do contexto de implementação das políticas permite que eles influenciem a elegibilidade dos cidadãos no acesso aos benefícios ou às sanções previstas nos serviços públicos. Dessa forma, mais do que executores, esses agentes se tornam “fazedores de políticas”.

No estudo de Oliveira (2017), a percepção dos burocratas foi compreendida a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com 32 indivíduos da comunidade escolar, incluindo professores, diretores (geral e adjunto), agentes educadores e estudantes – estes últimos considerados beneficiários da política. Assim, a definição de burocrata de nível de rua, no estudo de Oliveira (2017), diz respeito não apenas aos professores como também aos diretores e agentes educadores. A definição engloba todos os agentes escolares que lidam diretamente com os indivíduos que são atendidos pela política.

Embora classificando esses três atores escolares como burocratas de nível de rua, Oliveira (2017) não apresenta as especificidades do trabalho de cada um desses agentes na política de correção de fluxo, de forma que não é possível verificar quais atividades são desenvolvidas por cada um deles. É provável que na implementação da política de correção de fluxo, esses três agentes implementadores desenvolvam atividades parecidas. Mas há também atividades específicas realizadas por cada um desses agentes no âmbito da política. A depender dessas tarefas específicas, eles podem se assemelhar ao burocrata de médio escalão, sobretudo o diretor de escola, que tem como função, na maioria das políticas, a tarefa de coordenação. Assim, no âmbito da política de correção de fluxo do Rio de Janeiro, o estudo de Oliveira (2017) não especifica as atividades de cada um dos agentes implementadores e os define como burocratas de nível de rua.

O estudo de Mota (2018), por sua vez, avança um pouco mais nessa definição. Ao investigar a implementação do Prêmio Escola Nota 10, no âmbito do PAIC, Mota (2018) definiu o diretor de escola como um agente implementador híbrido, uma vez que executa tarefas de coordenação dos burocratas de nível de rua, ao mesmo tempo que executa tarefas que lhes colocam em contato direto com os beneficiários da política – estudantes e comunidade local, o que pode lhes conferir o *status* de burocrata de nível de rua. Essa definição, de agente híbrido, é justificada a partir do mapeamento das tarefas desenvolvidas pelos diretores de escolas no âmbito do PAIC. Assim, Mota (2018) identificou que o diretor de escola traduz a política para os professores e propicia a eles as condições necessárias para a implementação da política na sala de aula. Nesse sentido, o diretor atua como um burocrata de médio escalão. Por outro lado, o diretor entra em contato direto com os usuários da política – estudantes e pais dos estudantes – pois realiza reuniões para a divulgação dos resultados escolares obtidos no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará – SPAECE-Alfa³ e para informar decisões sobre a alocação dos recursos⁴ recebidos pela escola em função do Prêmio Escola Nota 10. O diretor também entra em contato direto com o usuário da política quando faz visita nos domicílios dos estudantes para saber os motivos do absentismo. Assim, no exercício dessas tarefas, o diretor de escola se caracteriza como

³ Voltado para a alfabetização.

⁴ Os recursos que as escolas recebem advêm do Prêmio Escola Nota 10 – uma das estratégias do PAIC. São recursos destinados às 150 escolas que tiveram os melhores resultados e as 150 escolas que tiveram os piores resultados no SPAECE-Alfa.

um burocrata de nível de rua, visto que promover reuniões com os estudantes e suas famílias, o coloca em contato direto com o beneficiário. Essas reuniões são realizadas com o objetivo de prestar contas ao beneficiário sobre o desempenho escolar e sobre a alocação dos recursos. Essa prestação de contas está prevista na formulação da política e cabe ao diretor de escola a tarefa de executá-la. E é nesse sentido que o diretor de escola assume uma tarefa que o coloca em contato direto com o beneficiário da política. O hibridismo do trabalho de diretor de escola também é percebido no estudo realizado por Oliveira e Abrucio (2018), ao mapear as atividades desenvolvidas por diretores de escolas. Apesar desse hibridismo, os autores, definem o diretor de escola como um agente de médio escalão e destacam a escassez de estudos sobre esta burocracia no campo educacional, bem como a dificuldade de situá-la e caracterizá-la.

Neste estudo, Oliveira e Abrucio (2018) investigam o impacto que a gestão escolar tem sobre o desempenho dos estudantes e definem o burocrata de médio escalão a partir de suas especificidades, diferenciando-o dos burocratas de alto escalão e de nível de rua. Dois aspectos principais são destacados: o papel de conector entre os extremos da hierarquia burocrática e a autonomia que possuem para administrar recursos públicos.

Diferentemente da burocracia de alto escalão, a burocracia de médio escalão geralmente não determina as diretrizes gerais do seu setor de atuação, não definindo em última instância, por exemplo, os serviços que serão ofertados no órgão público sob sua direção; por sua vez, esta não se encontra na ponta desse processo, trabalhando diretamente nos serviços que gerencia, tal como o faz médicos, enfermeiros, professores etc. A burocracia de médio escalão promove diálogo entre as necessidades do público que atende com as prioridades estabelecidas pelo alto escalão (OLIVEIRA, ABRUCIO, 2018, p. 212).

Sobre a autonomia na gestão dos recursos, os autores afirmam:

Ainda que não lide com a mesma quantidade de recursos disponíveis à alta burocracia, esse burocrata conta com autonomia para gerir soma considerável de recursos para a gestão do serviço público sob seu comando, o que não está disponível ao burocrata do nível de rua. Professores, médicos e policiais lidam com o público, mas não com recursos públicos diretamente. Esses recursos devem ser destinados, no entanto, à gestão daquele serviço público sob sua gestão apenas, e não a um conjunto de serviços ou programas governamentais (OLIVEIRA, ABRUCIO, 2018, p. 213).

Assim, o burocrata de médio escalão se assemelha ao burocrata de nível de rua na medida em que, em muitos casos, possui contato direto com o público-alvo da política. Ao mesmo tempo, se diferencia dele, pois esse contato não é exclusivo e nem frequente. Ademais, o burocrata de médio escalão possui um grau de autonomia para

gerir os recursos destinados à prestação do serviço sob seu comando. O mesmo não acontece com o burocrata de nível de rua.

Para caracterizar as especificidades dos burocratas de médio escalão e diferenciá-lo dos demais burocratas, Oliveira e Abrucio (2018) criaram um quadro que facilita sua compreensão e definição.

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 do nível da rua
Define diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Não	Não
Coordena diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Sim	Não	Não
Sugere diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Sim	Não
Indicado – em vez de concursado – para o cargo	Sim	Sim ou não (varia conforme a pasta/área/Unidade da Federação – UF)	Não ¹
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	Não	Sim ou Não (varia conforme a atuação: se em serviço público ou na gestão de programas)	Sim
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	Não	Sim	Não

Elaboração dos autores.

Nota: ¹Embora funcionários públicos concursados assumam, por vezes, funções distintas daquelas para as quais foram concursados, assumindo momentaneamente cargos nomeados.

Fonte: Oliveira e Abrucio (2018).

No Quadro, pode-se perceber quais aspectos são próprios de cada nível da hierarquia burocrática, evidenciando certo hibridismo das funções. Por exemplo, duas características são comuns à burocracia de alto e médio escalão: 1) sugerir diretrizes gerais do equipamento público e 2) lidar diretamente com recursos públicos. A indicação para o cargo – próprio do alto escalão – também pode caracterizar a burocracia de médio escalão, a depender da pasta/área/unidade da federação.

Por outro lado, tanto os burocratas de médio escalão quanto os de nível de rua prestam serviço a apenas um equipamento público ou programa de política pública. Já os burocratas de nível de rua encontram-se em contato direto com o público-alvo, enquanto os de médio escalão podem ou não ter esse contato direto, a depender da atuação específica de seu cargo.

Assim, aspectos que definem a burocracia de alto escalão também definem a burocracia de médio escalão. O mesmo vale para a ponta de baixo: aspectos que definem a burocracia de nível de rua também podem definir o papel e a função da burocracia de médio escalão.

Se em determinadas questões se parece mais com o alto escalão – por exemplo, no que tange à autonomia para gerir recursos públicos –, em outros se assemelha àquela do nível da rua, especialmente em função do contato direto com o público-alvo da política pública que comanda. Por sua vez, ao contrário da *street level bureaucracy*, sua atuação não é exclusivamente de atendimento do público-alvo, mas sim de coordenação e comando daqueles que implementam o serviço final (OLIVEIRA, ABRUCIO, 2018, p. 213).

Após apresentarem os aspectos que definem o burocrata de médio escalão e apresentar os aspectos que o aproxima e o afasta dos demais burocratas, Oliveira e Abrucio (2018) definem o diretor de escola como um agente implementador de médio escalão.

Essa definição, como podemos perceber, apresenta similaridades daquela apresentada no estudo de Mota (2018), que considera o diretor de escola como um agente implementador híbrido, justamente por causa de suas funções que conjugam atividades que ora se aproximam da burocracia de alto escalão, ora se aproximam da burocracia de nível de rua.

Nesse sentido, a partir do referencial teórico sobre burocratas implementadores advindo do campo das Ciências Políticas e que recentemente tem sido incorporado aos estudos sobre implementação no campo da Educação, compreendo o diretor de escola como um burocrata de médio escalão. Ainda que o diretor atue no espaço es-

colar e que possua encontros diários com os estudantes e/ou família dos estudantes – considerados os beneficiários do serviço educacional – e, mesmo que algumas de suas tarefas os coloque em contato direto com esses beneficiários, o conjunto de suas atribuições são próprias de burocratas que atuam no nível intermediário da hierarquia burocrática, de forma que esse conjunto de atribuições o caracteriza como o elo entre o alto escalão e o nível de rua. Assim, com base na literatura sobre agentes implementadores (CAVALCANTE, LOTTA, 2015; LOTTA, PIRES, OLIVEIRA 2015; LOTTA, 2015; PIRES, 2017), o diretor de escola é *conceitualmente* definido como um burocrata de médio escalão.

Considerações finais

Este breve ensaio teve como objetivo trazer algumas reflexões sobre o papel do professor e, principalmente, do diretor de escola à luz dos conceitos de agentes implementadores e burocracias de médio escalão e de nível de rua, advindos do campo das Ciências Políticas. Esse aporte teórico ainda é novidade para os pesquisadores do campo da Educação que investigam políticas educacionais, sobretudo quando o foco da análise recai sobre a fase da implementação da política.

Considerando que a oferta do serviço educacional é descentralizada e baseada no regime de colaboração (BRASIL, 1988), seus processos de implementação acabam envolvendo diversos entes federados, instituições e agentes, fazendo com que as políticas adquiram complexidades que por vezes podem reposicionar os agentes implementadores na estrutura hierárquica da burocracia. Apesar disso, considerando que o escopo do serviço educacional é a aprendizagem e os insumos necessários para a sua garantia, pode-se definir *conceitualmente*, a partir dos referenciais da Ciência Política (LIPSKY, 2010; CAVALCANTE, LOTTA, 2015; LOTTA, 2015), o professor como o burocrata de nível de rua e o diretor de escola como o burocrata de médio escalão.

Vale ressaltar, no entanto, que essa definição conceitual pode não ser definitiva, pois, como argumentado no decorrer deste breve ensaio, ao analisar *empiricamente* a implementação de uma política específica, o diretor de escola e também o professor podem assumir outras posições na estrutura hierárquica, a depender do escopo do serviço educacional da política estudada.

Referências

- BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of national curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992. <https://doi.org/10.1080/0022027920240201>
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000200006>
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2015.
- DUBOIS, V. *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica, 1999. (Collection études politiques).
- FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 5, p. 7-9, fev. 2003. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100004>
- GUNN, L. A. Why is implementation so difficult? *Management Services in Government*, London, v. 33, p. 169-76, 1978.
- LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. 30. ed. New York, NY: Russell Sage Foundation, 2010.
- 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.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47- 69, jan./abr. 2006. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003>

MARQUES, E. C. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo, SP: Anablume, 2003.

MEIER, K. J.; O'TOOLE JR, L. J. *Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University, 2006

MOTA, M. O. *Entre a meritocracia e a equidade: o prêmio escola nota dez na percepção e atuação dos agentes implementadores*. 2018. 297 fls. Tese (Doutorado em educação) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2018.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkley, CA: Univesity of California, 1973.

OLIVEIRA, A. C. P. *As relações entre direção, liderança e clima escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro*. 2015. 284 fls. Tese (Doutorado em educação) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2015.

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.

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.

_____. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 81, p. 5-24, ago. 2017.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The conditions os effective implementation. *Policy Analysis*, v. 5, n. 5, p. 481-504, set./dez. 1979.

SOUZA, A. R. *Perfil da gestão escolar no Brasil*. 2006. Tese (Doutorado em educação) — Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, SP, Brasil, 2006.

WEBER, M. *The theory of social and economic organization*. New York, NY: Free, 1947.

WELLER, J. M. Le guichet interactif: ce que font les bureaucrates lorsqu'ils répondent au téléphone. *Réseaux*, Paris, v. 15, n. 82-83, p. 14-9, 1997.

Submissão em: 04/06/2019

Aceito em: 23/10/2019